

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamistieteiden laitos

TIETOJÄRJESTELMIEN STRATEGIALÄHTÖINEN
TOIMINNALLINEN KEHITTÄMINEN

Hallintotiede
Pro Gradu -tutkielma
Huhtikuu 2013
Ohjaaja: Risto Harisalo

Risto Niskanen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamistieteiden laitos, hallintotiede

Tekijä: NISKANEN, RISTO
Tutkielman nimi: Tietojärjestelmien strategialähtöinen toiminnallinen kehittäminen
Pro gradu -tutkielma: 110 sivua, 1 liitesivu
Aika: Huhtikuu 2013
Avainsanat: strategia, tulosohejaus, tietojärjestelmä, poliisi

Tämä tutkielma käsittelee Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisen kehittämisen ohjausta ja sen suhdetta poliisin tulossuunnitteluprosessiin. Tutkielman tavoitteena on selvittää miten poliisin tulosohejaus ja siinä tapahtuneet muutokset vaikuttivat Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnalliseen kehittämiseen 2000-luvun aikana. Aihetta tarkastellaan Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisesta kehittämisestä vastanneiden johto- ja ohjausryhmien näkökulmasta.

Tutkimusaineistona käytettiin ohjauksesta vastanneiden johto- ja ohjausryhmien kokousaineistoja, poliisin tulossuunnitteluasiakirjoja sekä toteutettujen kehittämistöiden määrittelydokumentteja. Kirjallisen aineiston täydentämiseksi suoritettiin lisäksi keskeisesti Poliisiasian tietojärjestelmän ohjauksesta vastanneiden sekä poliisin tulossuunnitteluun osallistuneiden henkilöiden asiantuntijahaastattelut teemahaastatteluna. Tutkimusaineistoa analysoitiin sisällön analyysin keinoin.

Tutkielman perusteella voidaan todeta, että Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisesta kehittämisestä vastanneiden johto- ja ohjausryhmien välinen suhde tulossuunnitteluprosessiin on ollut 2000-luvulla satunnainen ja epäformaali. Tulostavoitteiden saavuttamista tukevien toiminnallisten tarpeiden välittyminen tietojärjestelmän toiminnallisen kehittämisen toimenpiteiksi on jäänyt sattumanvaraiseksi. Toiminnallisen kehittämisen kehitysehdotuksia ei myöskään ole arvioitu suhteessa tulostavoitteiden saavuttamiseen. Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, että useissa tapauksissa järjestelmään toteutetuilla toiminnallisen kehittämisen töillä on ollut tulossuunnittelussa asetetuista tavoitteista johdettavissa olevia vaikuttimia. Lisäksi poliisin tietohallinnon taloudellinen ohjaus sidottiin tutkielman kohdeajanjaksolla osaksi poliisin tulosohejausprosessia. Tämän avulla on saavutettu merkittävä parannus toiminnallisen kehittämisen suunnitelmallisuuteen.

Jatkossa Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisessa kehittämisessä tulee varmistaa ohjauksesta vastaavien ohjaus- ja johtoryhmien välinen formaali vuorovaikutus. Lisäksi tulee parantaa toteutettavaksi suunniteltujen kehittämisehdotusten arviointia. Myös johto- ja ohjausryhmien kokoonpanolla tulee jatkossa olemaan entistä merkittävämpi rooli, sillä Poliisiasian tietojärjestelmä korvataan lähitulevaisuudessa uudella järjestelmällä, johon integroidaan merkittävä osa poliisin nykyisin käytössä olevista operatiivisista tietojärjestelmistä.

SISÄLLYS

1. Johdanto.....	8
2. Tutkimuksen perusvalinnat.....	12
2.1. Tutkimuksen pääkysymyksen asettaminen	12
2.2. Tutkimuksen tavoitteet.....	16
2.3. Tutkimuksen näkökulma	18
3. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja pääkäsitteet.....	22
3.1. Strategialähtöinen tietojärjestelmien toiminnallinen kehittäminen	22
3.2. Strategia	24
3.2.1. Strategiat ja organisaation toimintatapa	25
3.2.2. Strategian implementointi.....	28
3.3. Tulosohtaus	32
3.3.1. Tulosohtaus ja tulosohtaus	32
3.3.2. Poliisin strateginen ohtaus ja tulosohtaus	34
3.4. Johtoryhmä.....	37
3.5. Tietojärjestelmäkehitys	42
3.5.1. Tietojärjestelmien kehittämisen viitekehys	42
3.5.2. Tietojärjestelmien toiminnallinen kehittäminen	45
3.5.3. Strategisen suunnittelun ja informaatioteknologian yhteensoittaminen	46
4. Tutkimusaineiston keruu ja analysointi	58
4.1. Tutkimusmenetelmä ja konkreettinen aineiston keruu	58
4.2. Tutkimusaineiston analysointi	62
4.3. Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	64
5. Tutkimuksen tulokset.....	65

5.1. Poliisitoiminnan strategiset teemat vuonna 2000	65
5.2. Muutokset poliisin toiminnan painopistealueissa 2000-luvulla ja muutosten vaikutukset Poliisiasiaain tietojärjestelmään.....	68
5.3. Poliisin tietohallinnon ohjaus.....	77
5.3.1. Poliisin tietohallinnon päätöksentekomenettely	77
5.3.2. Poliisiasiaain tietojärjestelmän kehittämisen ohjauksesta vastanneet tahot.....	81
5.3.3. Johto- ja ohjausryhmien suhde tulossuunnitteluprosessiin	84
5.4. Poliisiasiaain tietojärjestelmän toiminnallinen kehittäminen	90
5.4.1. Toiminnallisen kehittämisen insentiivit	90
5.4.2. Toiminnallisen kehittämisen tehtävien hyväksymisprosessi	95
5.4.3. Poliisiasiaain tietojärjestelmän toiminnallisen kehittämisen resursointi	97
6. Yhteenveto	99
7. Johtopäätökset	103
Lähteet.....	106
Liite 1 Teemahaastattelurunko/Asiantuntijahaastattelu	111

KUVALUETTELO

Kuva 1 Strategialähtöinen tietojärjestelmäkehitys.....	23
Kuva 2 Poliisin tulossuunnitelmassa vahvistettujen tavoitteiden toimeenpano ja toteuttamisen seuranta poliisihallinnossa.....	37
Kuva 3 Tietohallintohankkeen ja tietoteknisen järjestelmän elinjakson toteutusvaiheet.....	78
Kuva 4 Poliisin tietohallintopäätösmenettelyn prosessi vuodesta 2006 alkaen.....	80

1. JOHDANTO

”VITJA-hanke on mittavin ja laajin koskaan poliisissa käynnistetty poliisin ja muiden oikeus- ja turvallisuusviranomaisten toiminnan kehittämishanke. VITJA-hankkeessa poliisi on pystynyt pitämään omissa käsissään poliisitoiminnan sisällön sekä poliisin työprosessien ja niitä tukevien tietoteknisten työvälineiden uudistamisen ja kehittämisen [...] Tavoitteena on, että löydämme tietojärjestelmien tukemia työn tekemisen tapoja, joilla työpanos ei suttautuisi turhanpäiväiseen vanhentuneiden tietojärjestelmien kanssa kamppailuun. Tämän ansiosta tulevaisuudessa poliisi pystyy entistä paremmin vastaamaan kansalaisten poliisin toimintaan kohdistamisiin odotuksiin: olla lähellä, näkyvä ja saavutettavissa.”

Edellä mainitut sanat lausui poliisiylijohtaja Mikko Paatero VITJA-hankkeen peruskiven muuraustilaisuudessa vuonna 2011. Poliisissa oli vuonna 2008 aloitettu tietojärjestelmien kokonaisuudistukseen tähtäävä kehityshanke, jonka taustalla oli sisäasiainministeriön edellisenä vuonna julkaisema tutkimus. Tutkimuksen mukaan poliisin tietojärjestelmät olivat suurelta osin tekniseltä laadultaan heikkoja ja toiminnalliselta kattavuudeltaan riittämättömiä. Tämän lisäksi tutkimuksen mukaan vanhojen tietojärjestelmien ylläpito sitoi merkittävästi turhia taloudellisia resursseja.

Edellinen, erityisesti poliisin rikostorjunnan kannalta merkittävä, tietojärjestelmä uudistus oli alkanut vuonna 1992, kun poliisi otti käyttöön alueellisesti käytettävän rikosilmoitusjärjestelmän (RIKI) Vantaalla ja Helsingissä. Kaikkien poliisipiirien käyttöön uusi järjestelmä oli saatu vuoden 1995 kesään mennessä. Myöhemmässä vaiheessa alueellisesti käytettävät rikosilmoitustietokannat yhdistettiin yhdeksi valtakunnalliseksi tietokannaksi ja lisäksi järjestelmään oli vuosituhannen loppuun mennessä liitetty myös ns. tutkinta- ja virka-apujärjestelmän tiedot. Näitä olivat muun muassa etsintäkuulutusten ja pidätettyjen rekistereiden tiedot sekä niin sanottu asiakaskortisto. Oli syntynyt Poliisiasiain tietojärjestelmä, PATJA, jota voidaan edelleenkin pitää keskeisimpänä poliisin operatiivisena tietojärjestelmänä.

Poliisiasiaain tietojärjestelmän kehityspolku on ollut pitkä ja siihen ovat vaikuttaneet niin poliittiset ja juridiset linjaukset, toiminnalliset tarpeet kuin käytettävissä olleet taloudelliset ja henkilöstöresurssit sekä tekniset mahdollisuudetkin. Poliisiasiaain tietojärjestelmä on nähty poliisitoiminnalle strategisesti merkittävänä järjestelmänä ja sen kehitystä on ohjattu sisäasiainministeriön poliisiosaston ja loppuvaiheessa Poliisihallituksen toimesta. Sisäasiainministeriö ja nykyisin Poliisihallitus ovat vastanneet osaltaan myös poliisitoiminnan operatiivisesta kehittämisestä. Miksi siis hieman yli kymmenen vuotta kestäneen olemassa olonsa jälkeen Poliisiasiaain tietojärjestelmä todettiin toiminnalliselta kattavuudeltaan riittämättömäksi ja tekniseltä laadultaan heikoksi ja jota käytettäessä poliisin työpanos suttautuu vanhentuneen tietojärjestelmän kanssa kamppailuun?

Poliisin tietohallinnon kehitykseen vaikuttaneita peruslinjauksia tehtiin jo 1970-luvulla, jolloin kehitettiin useita poliisin käyttämiä rekistereitä, kuten etsintäkuulutus-, sormenjälki- ja omaisuusrekisteri. Erillisten rekistereiden rakentaminen jatkui vielä 1980-luvulla. Kun nämä erilliset järjestelmät vuosituhaten taitteessa yhdistettiin Poliisiasiaain tietojärjestelmäksi, voidaan olettaa, että aikanaan tehdyillä linjauksilla on ollut merkittävä vaikutus sittemmin myös Poliisiasiaain tietojärjestelmän kehittämiseen.

Tietojärjestelmien elinkaareksi voidaan yleensä arvioida noin kymmenen vuotta. Käyttöikä voi kuitenkin vaihdella muutamasta vuodesta jopa pariin kolmeenkymmeneen vuoteen riippuen tietojärjestelmän koosta ja teknologiavalinnoista. Poliisiasiaain tietojärjestelmän operatiivisen käytön osalta elinkaareksi näyttäisi muodostuvan noin viidestätoista kahteenkymmeneen vuoteen hieman laskentatavasta riippuen. Noina kuluneina vuosina poliisitoiminta on kokenut merkittäviä toiminnallisia muutoksia: poliisin hallintorakennetta on uudistettu ensin vuonna 1996 tapahtuneessa kihlakuntauudistuksessa, jolloin 204 nimismiespiiriä ja 25 poliisilaitosta yhdistettiin yhteensä 90 kihlakunnan poliisilaitokseksi. Vuonna 2009 voimaan tullut poliisin hallintorakenneuudistus vähensi poliisilaitosten määrän nykyiseen 24:een. Poliisitoiminnan johtamisessa on 2000-luvulla noussut keskeiseksi johtamisopiksi tulosjohtamisen rinnalle tietojohdaminen, joka on luonut tarpeen myös aivan uudentalaiselle tietohallinnolle. Kolmantena merkittävänä seikkana voidaan vielä mainita muutokset toimintaympäristössä ja erityisesti rikostorjunnan osalta rikollisuuden

luonteen muutos entistä ammattimaisempaan, järjestäytyneempään ja kansainvälisempään suuntaan.

Entistä enemmän tietoon nojaava poliisitoiminnan johtaminen on nostanut tiedon merkityksen aivan uudelle tasolle niin poliisin päivittäisjohtamisessa kuin poliisitoiminnan strategisessa kehittämisessäkin. Tiedon luotettavuutta, eheyttä ja saatavuutta pidetään tietojärjestelmän loppukäyttäjän näkökulmasta tänä päivänä itsestäänselvyytinä. Rikostorjunnan painopisteen siirtyminen tekokeskeisyydestä tekijäkeskeisyyteen ja edelleen ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan luo uusia tietotarpeita sekä vaatimuksen tiedon aikaisempaa paremmalle analysoitavuudelle. Poliisitoiminnan tuloksellisuuden seurantaan käytettävät mittarit pohjautuvat useissa tapauksissa poliisin tietojärjestelmistä saataviin tietoihin. Voidaankin perustellusti todeta, että Poliisiasiain tietojärjestelmä ja siihen tallennetut tiedot ohjaavat merkittävästi poliisin toimintaa ja sen kehittämistä.

Tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpitäminen siten, että ne tukevat parhaalla mahdollisella tavalla organisaation toimintaa on monitahoinen kysymys. Jo pelkästään uuden tietojärjestelmän kehittämiseen ja käyttöönottoon liittyvät hankkeet voivat viimeaikaisen uutisoinninkin perusteella olla usein varsin haastavia. Tästä esimerkkinä mainittakoon VR:n lippu-uudistus ja Liikenteen turvallisuusviraston uuden asiankäsittelyjärjestelmän käyttöönotto. Tietojärjestelmien siirryttyä käyttöönoton jälkeen tuotantokäyttöön, jatkuu niiden toiminnallinen kehittäminen järjestelmän elinkaaren loppuun saakka. Toiminnalliseen kehittämiseen liittyy oleellisena kysymyksenä vastuu toiminnallisten vaatimusten määrittelystä sekä toiminnallisen kehittämisen liittäminen osaksi organisaation strategista kehittämistä.

Tietojärjestelmien kehittämishankkeita tutkittaessa on todettu, että vain noin neljäsosa hankkeista saavuttaa tavoitteensa ja ainoastaan kymmenesosan on arvioitu edistäneen organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamista. Tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen näkökulmasta tämä herättää kysymyksen: Voidaanko tietojärjestelmien laatuun vaikuttaa enää merkittävästi niiden käyttöönoton jälkeen vai johtaako

organisaation toiminnan muutos lopulta tietojärjestelmien heikkoon toiminnalliseen kattavuuteen?

Poliisiasiaain tietojärjestelmän kohdalla toiminnallinen kehittäminen ei täysin ole vastannut sille asetettuja tavoitteita, mutta millaisia syitä tämän taustalla voi olla? Tässä tutkimuksessa Poliisiasiaain tietojärjestelmän kehittämistä tarkastellaan erityisesti sen kehityksestä vastanneiden johto- ja ohjausryhmien valossa; kellahtaa siis PATJAlle.

2. TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

2.1. Tutkimuksen pääkysymyksen asettaminen

Vuonna 1998 julkaistussa Kansallisessa tietoyhteiskuntastrategiassa kuvattiin tietoyhteiskuntaa yhteiskuntana, jossa tieto ja osaaminen ovat sivistyksen perusta ja keskeinen tuotannontekijä, ja jossa tieto- ja viestintätekniikka tukevat laajasti yksilöiden, yritysten ja muiden yhteisöjen vuorovaikutusta, tiedon välittämistä ja hyödyntämistä sekä palveluiden tarjoamista ja niiden saavuttamista. Tietoyhteiskuntastrategia oli jatkoa Esko Ahon hallituksen aloittamalle Kansalliselle tietoyhteiskunnan kehittämisohjelmalle, joka oli otettu Ahon hallitusohjelmaan vuonna 1994. Tietoyhteiskunnan kehittämisellä katsottiin tuolloin olevan merkittävä rooli Suomen kilpailukyvyyn parantamiselle. Tietoyhteiskuntastrategian tavoitteena oli palauttaa laman jälkeinen Suomi taloudellisen kasvun tielle. Kasvun niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla katsottiin olevan mahdollista panostamalla tietotekniikan, tietojärjestelmien ja viestintätekniikan järjestelmälliseen hyväksikäyttöön. Huippuosaamisen lisäksi korostettiin myös tietotekniikan perustaitojen opettamista kaikille kansalaisille sekä tietoyhteiskuntapalvelujen saatavuutta.¹

Lienee itsestään selvää, että tietoteknisillä panostuksillaan julkinen hallinto on pyrkinyt parantamaan tehokkuuttaan, lisäämään tuottavuuttaan ja vaikuttavuuttaan sekä ennen kaikkea pyrkinyt vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Pirjo Koivula on todennut väitöskirjassaan, että toimintaympäristöstä hankittava tieto ei kohdistu enää menneeseen tai nykypäivään, vaan tiedon avulla pyritään muodostamaan kuvaa myös tulevista². Tämän tiedon avulla organisaatiot pyrkivät muodostamaan perusteltuja olettamuksia tulevaisuudesta ja luovat sen avulla strategioita ja toimintasuunnitelmia vastatakseen tulevaisuuden haasteisiin. Tässä mielessä tietojärjestelmillä ja niiden

¹ Uudistuva, ihmisläheinen ja kilpailukykyinen Suomi: Kansallinen tietoyhteiskuntastrategia 2007–2015 2006, 54.

² Ks. Koivula 2008.

kehittämisellä on merkittävä rooli yhtäältä tiedon tuottajina ja toisaalta etsittäessä työkaluja organisaation tehtävien hoitamiseksi.³

Tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen näkökulmasta poliisihallinnossa vastuut ja tehtävät näyttäisivät olevan nykyisin selkeästi määritelty. Lisäksi tietoteknisten palvelujen kehittämiseen on ohjattu varsin runsaasti resursseja. Lieneekin aiheellista pohtia niitä syitä joiden vuoksi poliisin käyttämien tietojärjestelmien tekninen laatu ja toiminnallinen kattavuus eivät vastaa tai vastaavat huonosti niille asetettuja tavoitteita. Arvioitaessa poliisin tietohallinnon onnistumista on syytä tarkastella lähemmin niitä prosesseja ja ohjausmekanismeja, joilla poliisi on pyrkinyt implementoimaan toiminnassa tapahtuneiden muutosten vaatimia tietojärjestelmien kehittämistehtäviä. On oletettavaa, että poliisitoimintaa ohjaavien strategisten linjausten muutoksilla on ollut vaikutuksia poliisin tietotarpeille. Tietotarpeissa tapahtuneiden muutosten tulisi välittyä poliisin käyttämien tietojärjestelmien kehittämistehtäviin ja näkyä siten tietojärjestelmien ohjauksesta vastaavien johtoryhmien päätöksenteossa. Näin ollen tutkimuksen pääkysymyksiä asetetaan: Ovatko kulloisetkin poliisin tulossuunnitteluprosessissa asetetut tulostavoitteet ohjanneet Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisesta kehittämisestä vastanneiden ohjaus- ja johtoryhmien toimintaa? Lisäksi tutkimuksessa selvitetään ohjaus- ja johtoryhmien sekä strategia- ja tulosohtausprosessien välisiä suhteita.

Kysymys poliisin tietohallinnon johtamisesta, siihen liittyvistä prosesseista ja niistä mekanismeista, joilla tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämiseen liittyvää vaatimusten määrittelyä tehdään, on erittäin ajankohtainen. Poliisissa on meneillään tietojärjestelmien kokonaisuudistus, jossa uudistetaan pelkästään kenttä- ja hälytystoiminnan kannalta yli kolmekymmentä keskeisintä tietojärjestelmää ja rekisteriä vuoteen 2015 mennessä. Tämän lisäksi merkittäviä uudistuksia tehdään myös poliisin lupahallinnon tietojärjestelmiin. Poliisin tietohallinnon tulee varmistua siitä, että tietojärjestelmien sekä tekninen laatu että erityisesti toiminnallinen kattavuus ovat korkealla tasolla nyt käyttöön otettavien tietojärjestelmien koko elinkaaren ajan.

³ Poliisin tietohallintostrategia 2005–2010, 1.

Ajankohtaiseksi tietojärjestelmien kehittämisen tekee myös koko julkisen hallinnon taloudellinen tilanne. Poliisitoiminnan rahoitus ja raskas hallinto ovat olleet viime aikoina vilkkaan keskustelun aiheena ja rahoituksen turvaamiseksi poliisihallinnossa on aloitettu hallintorakenneuudistuksen valmistelu. Tämän vuoksi tietojärjestelmiin ja niillä poliisitoiminnan tueksi tuotettuihin palveluihin kohdistuu suuria odotuksia lähivuosien aikana.

Julkisen hallinnon osalta voidaan todeta, että panostukset tietotekniseen kehitykseen ovat olleet merkittäviä. Vuonna 2000 valtionhallinnon tietotekniikkamenot olivat n. 458,3 miljoonaa euroa (2725,0 milj. mk), kun ne vuonna 1995 olivat olleet ainoastaan 257,2 miljoonaa euroa (1529,3 milj. mk). Sisäasiainministeriön hallinnonalalla tietohallinnon menot kasvoivat vastaavana aikana 36,4 miljoonasta eurosta (216,2 milj. mk) 56,3 miljoonaan euroon (291,5 milj. mk). Kasvua vuotuisissa tietotekniikkamenoissa oli sisäasiainhallinnonalalla siten lähes 55 prosenttia. Tultaessa vuoteen 2010 ovat valtion tietotekniikkakustannukset nousseet jo 907,6 miljoonaan euroon ja vastaavasti sisäasiain hallinnonalalla 88,2 miljoonaan euroon.⁴

Sisäasiain hallinnonalalla palvelujen ostamiseen kohdistuvat menot ovat kasvaneet vuodesta 2000 vuoteen 2010 mennessä hieman yli kymmenen prosenttiyksikköä: 42,1 prosentista 54,2 prosenttiin. Koko valtionhallinnossa palvelujen ostamiseen käytettiin vuonna 2010 keskimäärin 60,7 prosenttia tietotekniikan menoista, kun vuonna 2000 palvelujen ostamiseen käytettyjen menojen osuus oli ainoastaan 35,9 prosenttia.⁵ Kulurakenteen perusteella voidaan todeta, että palvelujen ostamiseen käytettävät menot ovat olleet selkeästi suurin ja kasvava menoerä valtion tietotekniikkamenoissa. Tietoteknisten palvelujen ostoihin käytettiin valtionhallinnossa vuonna 2010 noin 521 miljoonaa euroa, josta tietojärjestelmien kehittämiseen käytettiin noin 157 miljoonaa euroa. Valtionvarainministeriön selvityksen mukaan vuonna 2010 käytettiin noin 51 prosenttia

⁴ Tietoja valtion tietohallinnosta ja tietotekniikasta 2001, 3; Tietoja valtion tietohallinnosta 2010, 26.

⁵ Tietoja valtion tietohallinnosta 2010, 26.

palvelujen ostoihin kohdistuneista kuluista hallinnonalojen ydintoimintojen kannalta tärkeimpien tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon⁶.

Tietojärjestelmien elinkaariajattelun mukaisesti uuden tietojärjestelmän kehittäminen ja käyttöönotto vastaa vain pientä osaa tietojärjestelmän elinkaaresta. Yleensä tietojärjestelmien käyttöiän oletetaan olevan kahdeksasta kahteentoista vuotta, mutta järjestelmän koosta ja teknologiavalinnoista riippuen elinkaari saattaa vaihdella muutamasta vuodesta jopa kahteenkymmeneen vuoteen⁷. Erityisesti organisaation ydintoiminnallisuuksien kannalta kriittisten tietojärjestelmien kohdalla tämä tarkoittaa pitkäikäisten tietojärjestelmien osalta vuosien saatossa merkittävää toiminnallista kehittämistarvetta, jotta tietojärjestelmät pystyisivät tukemaan organisaation toimintaa suhteessa muuttuviin vaatimuksiin. Poliisin tietohallintostrategiassa vuosille 2005–2010 todetaankin, että poliisi ei pystyisi vastaamaan sille asetettuihin vaatimuksiin ilman toimintaa tukevia tietoteknisiä palveluja ja ratkaisuja⁸.

Poliisihallinnossa tietohallinnolla on varsin pitkät juuret. Oikeus- ja poliisihallinnon tietojärjestelmien kehittämisyksikkö aloitti toimintansa jo vuonna 1974 Hämeenlinnassa⁹. Tämän jälkeen poliisin tietohallinto on kehittynyt siten, että nykyään poliisin tietohallintoa ohjataan Poliisihallituksen tekniikanyksikköön asetetussa Poliisin tietohallinnon johtoryhmässä ja tietotekninen kehittäminen on siirtynyt Hallinnonalan tietotekniikkakeskus HALTIKin vastuulle¹⁰. Poliisin tietohallinto toimii myös kiinteässä yhteistyössä sisäasiainhallinnon tietohallinnon kanssa. Tavoitteena on sovittaa yhteen poliisin tietohallinto muun sisäasiainhallinnonalan tietohallinnon kanssa. Poliisihallituksen tietohallinnon vastuualue ohjaa ja yhteen sovittaa Poliisihallituksen eri yksiköiden tietojärjestelmien johtoryhmien toimintaa. Substanssiyksiköiden tietojärjestelmien johtoryhmien vastuulla on kehittää valtakunnallisessa käytössä olevia tietojärjestelmiä

⁶ Tietoja valtion tietohallinnosta 2010, 32.

⁷ Ein-Dor & Jones 1985, 37.

⁸ Poliisin tietohallintostrategia 2005–2010, 1.

⁹ Aunola 2011, 56.

¹⁰ Poliisihallituksen määräys POHA/2010/996.

sekä tehdä osaltaan kehittämis- ja rahoitussuunnitelmat Poliisin tietohallinnon johtoryhmälle.¹¹

Strategiansa mukaisesti poliisin tietohallinto on pyrkinyt kytkemään tietojärjestelmien kehittämisen kiinteästi poliisitoimintaan. Lisäksi tietojärjestelmien kehittämisessä on pyritty luomaan joustavia, muuttuviin tilanteisiin ja toimintatarpeisiin mukautuvia järjestelmiä. Sisäasiainministeriön poliisiosasto julkaisi vuonna 2007 tutkimuksen poliisin tietojärjestelmien teknisestä laadusta ja toiminnallisesta kattavuudesta. Tutkimusraportissa todettiin käytössä olevien tietojärjestelmien olevan ongelmallisia ja riittämättömiä jopa lyhyellä aikavälillä. Tarkastelluista 34 järjestelmästä 18 % katsottiin tarpeellisiksi korvata uudella järjestelmällä. Lisäksi 55 % järjestelmistä katsottiin tarpeellisiksi korjata, yhdistää tai siirtää. Ainoastaan 27 % poliisin käyttämistä järjestelmistä todettiin olevan ylläpidettävissä ja laajennettavissa. Tutkimusraportissa todettiin myös, että ongelmallisiksi koettuihin tietojärjestelmiin sitoutuu merkittävästi kustannuksia.¹²

2.2. Tutkimuksen tavoitteet

Tieteellinen tutkimus tehdään aina tiettyä tarkoitusta tai tehtävää varten. Soveltavalla tutkimuksella pyritään korjaamaan arkiajattelun heikkouksia ja tuotetaan uutta tietoa ongelmien ratkaisemiseksi. Tietoa saatetaan tuottaa myös tiedon itsensä vuoksi, kuten perustutkimuksessa tehdään. Tällöin tutkimuksen tavoitteena on tyydyttää ihmisten uteliaisuutta ja luonnollista kiinnostusta ilmiöiden selittämiseksi.¹³ Tieteellisen tutkimuksen taustalla oleva tiedonintressi määrittelee pitkälle niitä vaihtoehtoja, jotka liittyvät tutkimusstrategiaan, tuotettavan tiedon laatuun sekä tutkimusmetodiin.

Tutkimuksen tarkoitus ohjaa tutkimusstrategisia valintoja, mutta samalla se myös kertoo minkä tyyppistä tietoa tutkimuksella tuotetaan¹⁴. Tutkimuksella tuotetun tiedon laatu

¹¹ Poliisihallituksen määräys POHA/2010/995.

¹² Poliisin tietojärjestelmien kartoitus loppuraportti 311007 2007, 23.

¹³ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 18–19.

¹⁴ Hirsjärvi et al., 2007, 133.

vaihtelee tutkijan mielenkiinnon mukaan tai sen mukaan mihin tarkoitukseen tutkimusta tehdään.

Mikäli tutkimus on luonteeltaan selvittelevä, voi tutkimuksen tavoitteena olla esimerkiksi ongelma-alueen tai tilanteen kartoittaminen, päätöksenteon valmistelu, konfliktien ratkaisumahdollisuuksien etsiminen, muutosten ennakointi ja niihin varautuminen tai senhetkisen asiantilan puolustaminen¹⁵. Usein tieteellisen tutkimuksen tavoite on kuitenkin vaativampi. Hirsjärvi (et al.) mainitsevat neljä mahdollista tutkimuksen tarkoitusta. Heidän mukaansa tutkimus voi olla luonteeltaan joko kartoittava, kuvaileva, selittävä tai ennustava. Kuvailevan tutkimuksen tarkoituksena on tutkimusongelman ymmärrettäväksi tekeminen. Tällöin tutkija esittää tarkkoja kuvauksia ongelmasta ja sen keskeisistä piirteistä.¹⁶ Kuvaus ei tuota tietoa ilmiön syistä tai siihen vaikuttavista tekijöistä. Tästä johtuen kuvaus soveltuu tutkimuksen tarkoitukseksi hyvin silloin, kun tutkimuksen kohteena on jokin uusi ilmiö tai ongelma.¹⁷

Eksploratiivinen tutkimus yhdistelee kuvaavaa ja selittävää tutkimusta. Eksploratiivinen tutkimus ei pysty täysin selittämään ilmiöön vaikuttavia tekijöitä, mutta sen avulla on mahdollista tuottaa kuvauksen lisäksi ehdotteisia selityksiä ilmiöstä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tutkija voi ottaa tutkimuksensa tavoitteeksi myös tulevaisuuden ennustamisen. Tällöin tutkimuksen avulla pyritään arvioimaan sitä, mihin suuntaan tutkittava ongelma tai ilmiö kehittyy tulevaisuudessa.¹⁸

Tutkimuksessa törmätään väistämättä myös tieteen filosofisiin kysymyksiin¹⁹. Jotta tutkija voisi löytää tutkimukselleen järkeviä perusteluita, tulisi hänen ymmärtää tutkimuksen taustalla olevat filosofiset valinnat. Näin tutkija kykenee myös paremmin hahmottamaan kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen eroja.²⁰ Tutkimuksen metodologian filosofisiin

¹⁵ Harisalo, Keski-Petäjä & Talkkari 2006, 23.

¹⁶ Hirsjärvi et al. 2007, 134.

¹⁷ Harisalo et al. 2006, 23.

¹⁸ Emt., 24.

¹⁹ Emt., 32.

²⁰ Hirsjärvi et al. 2007, 125.

kysymyksiin vastaamalla tutkija pystyy arvioimaan suhtautumistaan tutkittavaan ongelmaan. Filosofisten kysymysten taustalla on neljä filosofian aluetta, joista erityisesti ontologia ja epistemologia liittyvät yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tekemiseen²¹.

Ontologia esittää kysymyksiä todellisuudesta ja sen luonteesta; millaiseksi kuvittelemme todellisuuden. Käsitys todellisuudesta voi olla objektiivinen, kuten luonnontieteilijän käsitys luonnosta. Toisaalta saatamme nähdä olemassa olevat ilmiöt ihmisten valintojen tuloksina, ja käsitys todellisuudesta on subjektiivinen.²² Epistemologia on kiinnostunut tiedon alkuperästä ja siitä millaisin menetelmin tieto on saatu. Epistemologia onkin kiinnostunut tutkimusmetodin pätevyydestä.²³

Tämän tutkimuksen tavoitteena on pyrkiä kuvaamaan niitä johtamisen prosesseja, joilla Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallista kehittämistä on ohjattu. Kuvauksen lisäksi tutkimuksen avulla pyritään löytämään syitä sille, miksi Poliisiasian tietojärjestelmä on sisäasiainministeriön teettämän selvityksen mukaan toiminnalliselta kattavuudeltaan huono; joskaan syiden ja vaikutusten kausaalinen selittäminen ei tämän tutkimuksen puitteissa liene mahdollista. Näin ollen tutkimuksen tavoitteena on eksploratiivinen kuvaus Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisen kehittämisen johtamisesta.

2.3. Tutkimuksen näkökulma

Tietojärjestelmien toiminnallista kehittämistä voidaan tarkastella organisaation asiakasnäkökulmasta. Organisaatiot ovat olemassa tiettyä tehtävää varten, ja niiden toiminnan tuloksellisuus näkyy niiden ulkopuolella²⁴. Yritysten ensisijaisena tarkoituksena on tuottaa taloudellista hyötyä omistajilleen. Taloudelliseen tuottavuuteen ne pyrkivät esimerkiksi valmistamalla tuotteita tai tarjoamalla palveluja asiakkaiden tarpeisiin. Julkisyhteisölliset organisaatiot ovat olemassa puolestaan tiettyä yhteiskunnallista

²¹ Harisalo et al. 2006, 32.

²² Emt., 32.

²³ Hirsjärvi et al. 2007, 126.

²⁴ Drucker 2002, 82.

tehtävää varten. Tietojärjestelmien kehittämisen tulisikin tukea organisaation toimintaa ja onnistuminen tässä näkyy viimekädessä asiakkaalle tuotettuna palveluna tai tuotteena.

Eräs mielenkiintoinen näkökulma tietojärjestelmien toiminnalliseen kehittämiseen on myös organisaation muutoksen ja erityisesti muutoksen luonteen näkökulma. Marta Fossas Olalla on todennut, että tietotekniikan rooli on keskeinen organisaatiomuutoksen ja uusien toimintamallien käyttöönottamisessa. Fossas Olalla näkee informaatioteknologian erityisesti radikaalin muutoksenmahdollistajana. Toisaalta voitaisiin myös ajatella, että suuret, hitaasti mukautuvat tietojärjestelmät ovat este nopealle ja laaja-alaiselle muutokselle.²⁵

Poliisissa käynnissä oleva tietojärjestelmien kokonaisuudistus on jatkoa vuonna 2005 aloitetulle hankkeelle, joka kuitenkin keskeytyi rahoituksen loputtua. Nykyinenkin uudistus käynnistyi alustavilla määrittelyillä jo vuonna 2008. Uuden järjestelmän toiminnallinen käyttöönotto tapahtuu suunnitelmien mukaan vuonna 2014, eli kuusi vuotta järjestelmäkehityksen aloittamisen jälkeen. Voidaankin todeta, että poliisitoiminnan uudistamiseen tähtäävä tietojärjestelmähanke on ajallisesti varsin pitkäkestoinen hanke. Inkrementaalinen muutos saattaa vaikuttaa tietojärjestelmien kehittämiseen siten, että kehittämisestä tulee hajanaista, yksittäisiin tarpeisiin räätälöityjen pienten järjestelmien rakentamiseen keskittyvää²⁶. Muutoksen näkökulma tietojärjestelmien kehittämisessä vaatii varsin laaja-alaista tutkimusaineistoa, jonka hankkimiseen ja analysoimiseen ei tämän laajuudessa tutkielmassa ole kuitenkaan mahdollisuuksia.

Johtamisen näkökulmasta tietojärjestelmien toiminnallista kehittämistä voidaan pitää mielenkiintoisena sen sijoittuessa organisaation toiminnallisen ja teknisen kehittämisen rajapinnalle. Tämä antaa johtamiselle varsin erilaisen luonteen verrattaessa sitä esimerkiksi organisaation operatiiviseen johtamiseen tai tietojärjestelmien teknisen kehittämisen johtamiseen. Organisaatioiden johtaminen voidaan kuvata prosessiksi, joka

²⁵ Fossas Olalla 2000, 584.

²⁶ Lewis 1994, 77.

pitää sisällään suunnittelua, organisointia, vaikuttamista, kontrollointia, ongelmanratkaisua ja päätöksentekoa. Nämä johtamistehtävät kohdistuvat organisaation eri hallintoprosesseihin, kuten strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen, sekä operatiivisen johtamisen eri alueille.²⁷ Tietojärjestelmien toiminnallinen kehittäminen ja siihen liittyvä vaatimusten määrittely tehdään organisaation olemassa olevia rakenteita ja prosesseja hyödyntäen. Tämän vuoksi tietojärjestelmien toiminnalliseen kehittämiseen liittyvät johtamisvastuut tulisivat olla selkeästi määriteltyjä ja kehittämisen tulisi olla kiinteässä yhteydessä toiminnallisen johtamisen prosesseihin. Tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen johtaminen poikkeaa merkittävästi myös uusien tietojärjestelmähankkeiden johtamisesta, sillä tietojärjestelmien toiminnallinen kehittäminen on luonteeltaan jatkuva prosessi. Uuden tietojärjestelmän kehittämiseen tähtäävä hanke voidaan nähdä yleensä varsin selkeänä itsenäisenä kokonaisuutena.

Nykyisen tietojärjestelmäkehityksen perustana pidetään strategialähtöistä tietojärjestelmien vaatimusten määrittelyä²⁸. Vaikka tietojärjestelmien kehittämistä käsittelevä tutkimus on jo useita vuosikymmeniä huomionut tietojärjestelmien vaatimusten määrittelyssä organisaation strategisten tavoitteiden merkityksen ja korostanut toiminnallisista tarpeista johdettua tietojärjestelmien vaatimusten määrittelyä, nähdään tietohallinto perinteisesti organisaation operatiivisesta toiminnasta erillisenä toimintona. Henry Mintzbergin mukaan tämä johtaa usein tilanteeseen, jossa organisaation johtaminen ja kehittäminen siirtyy tekniikan ammattilaisille²⁹.

Tietohallinnon ja operatiivisen toiminnan välistä kuilua on pyritty madaltamaan sitomalla tietojärjestelmäkehitys osaksi organisaation toiminnallista kehittämistä. Poliisihallinnossa tämä on toteutettu siten, että tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen vastuu on määritelty kullekin substanssiosastolle, joista jokainen vastaa osaltaan myös operatiivisen

²⁷ Sydänmaanlakka 2004, 18.

²⁸ Vuolajärvi 2006.

²⁹ Mintzberg 1983, 133.

toiminnan kehittämisestä. Samoin meneillään oleva tietojärjestelmien kokonaisuudistus nähdään osaksi koko poliisihallinnon toiminnan kehittämistä ja uudistamista.

Tämän vuoksi onkin perusteltua tarkastella tietojärjestelmien toiminnallista kehittämistä juuri poliisitoiminnan kehittämisen näkökulmasta, jolloin keskeisessä asemassa ovat poliisitoimintaa ohjaavat strategiat, niiden kehittäminen ja implementointi. Tutkimuksessa pyritään siis selvittämään sitä, pohjautuvatko Poliisiasian tietojärjestelmään tehdyt toiminnallisen kehittämisen tehtävät strategisissa tavoitteissa ja toiminnan kehittämisessä tapahtuneiden muutosten aiheuttamiin vaatimuksiin ja millaisen prosessin kautta kehittämistehtävät syntyvät.

3. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS JA PÄÄKÄSITTEET

3.1. Strategialähtöinen tietojärjestelmien toiminnallinen kehittäminen

Viimeisten vuosikymmenien aikana tapahtunut tietotekninen kehitys on tuonut organisaatioiden johtamiseen uusia välineitä ja mahdollisuuksia. Menetelmät ovat avanneet uudenlaisia mahdollisuuksia tiedon keräämiseen, analysoimiseen ja jakamiseen tarvittaessa myös globaalisti. Mahdollisuuksien tehokas hyödyntäminen edellyttää, että organisaatiot kykenevät huomioimaan niiden käyttöön ja johtamiseen liittyvät erityispiirteet. Tämän vuoksi tietojärjestelmien kehittämiseen liittyy runsaasti muitakin kuin teknisiä kysymyksiä.³⁰

Tietojärjestelmien kehittämisen ja ylläpidon on perinteisesti nähty kuuluvan organisaation tukitoimintoihin³¹. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että tietohallintoa pidetään omana, organisaation muita toimintoja kokonaisvaltaisesti tukevana prosessina. Tämän seurauksena tietohallinnon ja muun toiminnan välille on saattanut syntyä kuilu, jonka seurauksena tietohallinnon tuki organisaation muulle toiminnalle on heikentynyt.³² Tähän ongelmaan on kiinnitetty huomiota ja esimerkiksi eri sektoreiden välistä vastuunjakoja on pyritty selkiyttämään³³.

Ein-Dor ja Jones ovat kiinnittäneet huomiota organisaation rakenteen ja tiedonkulun merkitykseen tietojärjestelmien kehittämisessä. He korostavat erityisesti johdon ja tietojärjestelmien kehittämisestä vastuussa olevan tahon välisen tiedonkulun tärkeyttä vaatimustenmäärittelyssä.³⁴

³⁰ Koivula 2008, 13–14.

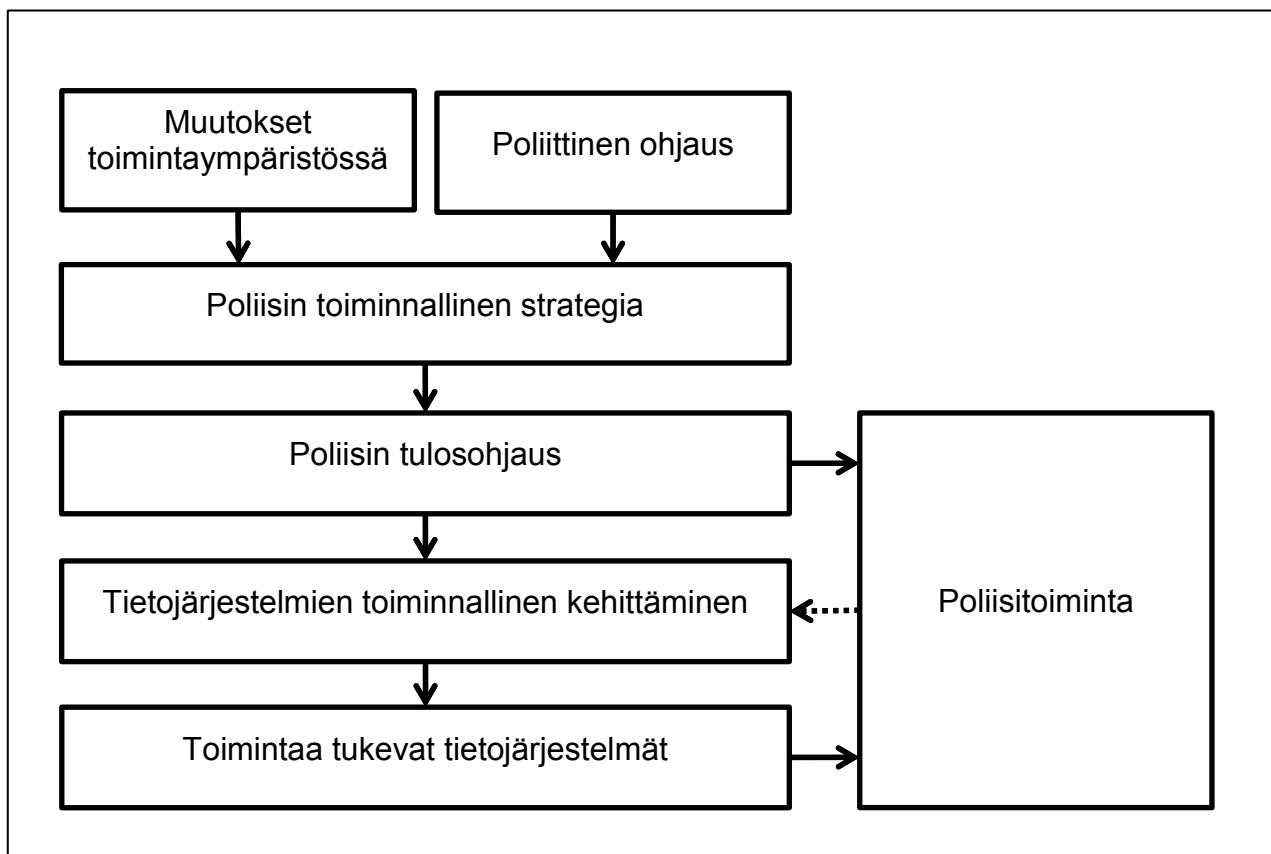
³¹ Kaplan & Norton 2009, 163–164.

³² Buchanan & Soley 2005, 1.

³³ Turban, Leidner, McLean & Wetherbe 2008, 54, 64–66.

³⁴ Ein-Dor & Jones 1985, 6–10.

Organisaation strategisista vaatimuksista johdettuun tietohallintoon ja tietojärjestelmien kehittämiseen on luotu menetelmiä 1970-luvulta lähtien. Useimpien menetelmien taustalla on kokonaisnäkemyks organisaation toiminnasta, toiminnassa tarvittavasta tiedosta sekä näissä tapahtuvissa muutoksissa. Tavoitteena strategialähtöisessä tietojärjestelmäkehityksessä on tuottaa parhaalla mahdollisella tavalla organisaation toimintaa tukevia tietojärjestelmiä.³⁵ Käytössä olevien tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen kannalta keskeisessä asemassa ovat strategisten tavoitteiden ja niistä johdettujen toiminnallisten vaatimusten välittyminen tietojärjestelmien toiminnallisuuksiksi. Kuvassa 1 on kuvattu strategialähtöisen tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen teoreettinen viitekehys.



Kuva 1 Strategialähtöinen tietojärjestelmäkehitys.

³⁵ Cumings 2002, 405–412.

3.2. Strategia

Organisaatiot ovat olemassa tiettyä tehtävää varten. Menestyksentavoittelu tehtävässä vaatii, että organisaatiolla on olemassa jonkinlainen käsitys, visio siitä, mitä heidän tulee olla tulevaisuudessa. Organisaation visio saattaa olla esimerkiksi markkinajohtajuus, tuotteiden tai palveluiden paras laatu markkinoilla tai muu vastaava. Vision tavoittelemiseksi organisaatiolla on strategia, jota organisaatio toteuttaa.

Strategian käsite on ajan kuluessa saanut monia tulkintoja, mutta yleisesti sillä tarkoitetaan suunnitelmaa, jonka avulla organisaatio pyrkii saavuttamaan asettamansa tavoitteet ja vastaamaan toimintaympäristöstä tuleviin haasteisiin. Strategiaa voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Esimerkiksi Laamanen (et al.) ovat jakaneet strategisen johtamisen neljään käsitteeseen: strategiseen suunnitteluun, kilpailustrategiaan, konsernistrategiaan ja strategiseen johtajuuteen³⁶. Karlöf ja Lövingsson ovat puolestaan jakaneet strategian kolmeen perustyyppiin: portfolio-, liiketoiminta- ja toimintostrategiaan eli he tarkastelevat strategiaa organisaation eri tasojen näkökulmasta³⁷. Kaplan ja Norton tarkastelevat strategiaa strategiaproessin näkökulmasta ja kuvaavat strategiaa prosessiksi, jonka avulla organisaatio muuttaa strategiset tavoitteet toiminnaksi³⁸.

Strategiaa voidaan tarkastella myös johtamisen näkökulmasta. Strategisen johtamisen erilaisia ajattelutapoja on jäsennetty useilla tavoilla. Yksi merkittävimmistä on Mintzbergin ja Lampelin tekemä strategisen johtamisen jako kymmeneen koulukuntaan. Mintzberg ja Lampel tarkastelevat strategista johtamista muun muassa taustalla olevan tieteenalan, puolestapuhujien, aiotun ja toteutuneen ajatuksen sekä luonteen (prescriptive, descriptive) kautta. Näiden taustatekijöiden perusteella eri koulukunnat voidaan sijoittaa ulkoisen toimintaympäristön ja sisäisen strategiaproessin muodostamaan kenttään. Ulkoisessa toimintaympäristössä arvioidaan organisaation mahdollisuutta ymmärtää ja kontrolloida

³⁶ Laamanen & Säiläkivi 2005, 33.

³⁷ Karlöf & Lövingsson 2009, 255–257.

³⁸ Kaplan & Norton 2009, 54.

sitä. Sisäisellä strategiaprosessilla arvioidaan strategian muodostamisen luonnetta sen rationaalisuuden suhteen.³⁹

3.2.1. Strategiat ja organisaation toimintatapa

Organisaation toimintatapa asettaa vaatimuksia strategialle, sen sisällölle ja toteutustavalle. Lindroos ja Lohivesi määrittelevät neljä vaihtoehtoista organisaation toimintatapaa strategisen toiminnan pohjaksi. Näitä ovat:

1. Tuotantolähtöinen
 - a. Massatuotanto
 - b. Asiakastilauksesta tapahtuva tuotanto
 - c. Projektituotanto
2. Tuotekehityslähtöinen
3. Asiakaspalvelulähtöinen
4. Julkishallinnollinen toimintatapa.

Tuotantolähtöisessä toimintatavassa voidaan erottaa kolme eri päätyyppiä: massatuotanto, asiakastilauksesta tapahtuva tuotanto ja projektituotanto.⁴⁰ Päätyypit vastaavat Woodwardin aikaan tekemää jaottelua, jonka avulla Mintzberg kuvaa eroja organisaation teknisessä luonteessa. Organisaation tekninen luonne puolestaan vaikuttaa hänen mukaansa dramaattisesti organisaation rakenteeseen ja organisaation eri osien väliseen koordinaatioon.⁴¹ Lindroosin ja Lohiveden mukaan tuotantolähtöisen organisaation strategialle on usein luonteenomaista hallittu ja pienin askelin tapahtuva kannattavuuden parantaminen⁴².

Tuotekehityslähtöisten yritysten toiminnassa keskeisessä asemassa on innovatiivisuus, joka on seurausta uusien tuotteiden ja palveluiden tarjoamiseen tähtäävästä

³⁹ Mintzberg & Lampel 1999, 21–30.

⁴⁰ Lindroos & Lohivesi 2010, 59.

⁴¹ Mintzberg 1983, 128–135.

⁴² Lindroos & Lohivesi 2010, 59.

liiketoimintastrategiasta. Tuotekehityslähtöiset yritykset pyrkivät saamaan kilpailuetua tuodessaan markkinoille uusia, ainutlaatuisia tuotteita tai palveluita.⁴³

Hamel ja Breen erottavat neljä eri innovaatiotasoa:

1. Johtamisen innovaation
2. Strategiainnovaation
3. Tuote- ja palveluinnovaation
4. Operatiivisen innovaation.

Näistä organisaation menestymisen kannalta merkittäviä ovat johtamisen innovaatiot ja strategiainnovaatiot, joita kilpailijoiden on vaikeampi jäljitellä. Strategiainnovaatioilla tarkoitetaan esimerkiksi uusia liiketoimintamalleja. Johtamisen innovaatiot ovat puolestaan toimialalla uusia, käänteentekeviä johtamisjärjestelmiä.⁴⁴

Asiakaspalvelulähtöinen toimintatapa näkyy asiakkaille suunnattuina erityisinä palvelulupauksina, joiden avulla yritys pyrkii parantamaan asiakkaidensa asiakasuskollisuutta. Onnistuakseen tässä, yritysten tulisi luoda poikkeuksellinen strategia, jota toteuttamalla se erottuisi kilpailijoistaan.⁴⁵

Liiketoimintaa harjoittavien yritysten strategian kannalta keskeisessä asemassa on menestyminen kilpailluilla markkinoilla. Strateginen suunnittelu ja toiminta ovat kuuluneet vahvasti myös julkisen hallinnon ohjaukseen. Julkisen hallinnon tavoitteet kuitenkin poikkeavat yleensä yritysten tavoitteista. Julkisella palvelutuotannolla tuotetun hyödyn arviointi tapahtuu poliittisen päätöksenteon kautta, jolloin myös toiminnan lähtökohdat poikkeavat yritysmaailmasta. Julkisen hallinnon strategisessa toiminnassa keskeisessä asemassa ovat poliittisen päätöksenteon, lainsäädännön sekä kansalaisten asettamien tavoitteiden täyttäminen.⁴⁶

⁴³ Lindroos & Lohivesi 2010, 97.

⁴⁴ Hamel & Breen 2007, 48–50.

⁴⁵ Lindroos & Lohivesi 2010, 135.

⁴⁶ Emt., 17–18, 142–143.

Mintzberg esitti vuonna 1987, että strategia-termillä on puheessa useita eri tarkoituksia, jotka tekevät sen tulkinnasta ajoittain hankalaa. Viisi erilaista näkökulmaa, eli ns. Mintzbergin viisi P:tä, kuvata strategiaa ovat:

1. Suunnitelma (plan)
2. Juoni (ploy)
3. Säännönmukaisuus (pattern)
4. Asema (position)
5. Näkökulma (perspective).⁴⁷

Suunnitelmana strategia on tietoinen valinta niistä keinoista ja toimista, joiden avulla organisaatio hakee menestystä eli tämä vastaa näkökulmana perinteistä näkemystä strategiasta. Julkilausuttua strategiaa voidaan käyttää myös harhautuskeinona, jonka pyrkimyksenä on vaikuttaa kilpailijoihin. Tällöin strategiasta tulee juoni, jonka taustalla on yleensä suunnitelmallinen strategia. Kilpailu resursseista ja muutoksen kiihtyvä luonne on ollut omiaan lisäämään strategian käyttöä Mintzbergin kuvaamana juonena. Strategian käyttöä juonena esiintyy todennäköisesti juuri aloilla, joissa pienilläkin suhdannevaihteluilla on menestymisen kannalta suuri taloudellinen merkitys, esimerkiksi rahoitusallalla.⁴⁸

Organisaatioiden tapaa toimia säännönmukaisesti tietyllä tavalla, on kutsuttu myös strategiaksi, vaikka toiminnan taustalla ei olisikaan suunnitelmallisuutta ja toimenpiteisiin olisi ryhdytty ilman harkintaa. Säännönmukaista toimintatapaa, joka on syntynyt ilman varsinaista harkintaa, määritellään emergentiksi strategiaksi, joka on osa organisaation toteutunutta strategiaa⁴⁹.

Organisaatiot ja niiden toiminta ilmenevät niiden toimintaympäristössä. Asemana strategia tarkoittaa organisaation pyrkimystä hakeutua sellaiseen asemaan toimintaympäristössään, joka takaa sille menestymisen. Tällainen strategia voi tarkoittaa esimerkiksi hakeutumista vähemmän kilpaillulle maantieteelliselle alueelle, uusien tuote- tai palveluinnovaatioiden

⁴⁷ Mintzberg, Lampel, Quinn & Ghosal 2003, 4–8.

⁴⁸ Emt., 4–8.

⁴⁹ Emt., 4–8.

kehittämistä tai yhteistyön aloittamista muiden toimijoiden kanssa. Näkökulmana strategia tarkastelee organisaatiota sisältäpäin. Tällöin strategia kuvastaa organisaation identiteettiä ja ideologiaa, visiota siitä, millainen organisaatio haluaa olla.⁵⁰

Strategialle pidetään luonteenomaisena sen harkittua suunnittelua, suunnitelmallista toteuttamista ja systemaattista seurantaa. Strategialle on luonteenomaista myös sen vahva suuntautuminen tulevaisuuteen. Mintzberg nostaa esiin myös kysymyksen siitä, mitä voidaan pitää strategisesti merkittävänä. Yhden mielestä strateginen asia on toisen mielestä vain taktinen seikka. Merkitystä on myös ajankohdalla, jolloin asioita tarkastellaan, sillä asioiden merkitys vaihtelee ajankohdasta riippuen.⁵¹ Tämän päivän tutkimuksen valossa näyttää kuitenkin selvältä, että strateginen toimintamalli parantaa organisaation tulosta. Lisäksi esimerkiksi strategian suunnitteluprosessi on otettu varsin laajasti käyttöön.⁵²

3.2.2. Strategian implementointi

Organisaation strategiatyössä ja sitä käsittelevässä tutkimuksessa on viimeaikoina kiinnitetty huomiota strategian implementointiin. Strategian implementoinnin kannalta keskeisessä asemassa ovat organisaation rakenne ja toimintaympäristö, prosessit sekä johtaminen. Haasteet strategian implementoinnissa ovat olleet osin seurausta oikeanlaisen viitekehyksen puutteesta. Organisaatioilla on kyllä käytössään runsaasti strategisen suunnitteluun ja operatiivisen kehittämiseen tarvittavia työkaluja, mutta niiden tarkoituksenmukainen yhdistäminen on ollut hankalaa.⁵³

Kaplan ja Norton esittelivät vuonna 1992 tasapainotetun tulokortin (Balanced Score Card, BSC) uutena organisaation suorituksen mittausjärjestelmänä. Menetelmän avulla organisaation strategista johtamisjärjestelmää voidaan kuvata kuusivaiheisena suljetun

⁵⁰ Mintzberg et al. 2003, 4–8.

⁵¹ Emt., 5.

⁵² Kaplan & Norton 2009, 19–21, 54.

⁵³ Kaplan & Norton 1992; Kaplan & Norton 2009, 9, 23.

silmukan prosessina. Suljettuun silmukkaan perustuva johtamisjärjestelmä yhdistää strategian suunnittelun ja operatiivisen toiminnan. Mallissa strateginen suunnittelu ja operatiivinen toteutus on liitetty yhteen kuusivaiheisena prosessina:

1. Strategian laatiminen
2. Strategian suunnittelu
3. Organisaation sopeuttaminen
4. Operatiivisen toiminnan suunnittelu
5. Seuranta ja oppiminen
6. Testaus ja päivitys.⁵⁴

Johtamisjärjestelmän on kyettävä huomioimaan eri organisaatioyksiköt, kuten toiminta- ja tukiyksiköt, ja saamaan ne osaksi organisaation strategista toimintaa. Johtamisjärjestelmän tavoitteena on varmistaa, että liiketoimintayksiköiden strategiat ovat yritysstrategian mukaisia, tukitoiminnoilla on yritys- ja liiketoimintayksiköiden strategiaa tukevat omat strategiat ja henkilöstö ymmärtää strategian merkityksen ja on motivoitunut toimimaan strategian toteuttamiseksi. Myös organisaation toimintayksiköiden rajat ylittävien prosessien koordinointi on usein ongelmallista yksiköiden välisen puutteellisen vuorovaikutuksen takia.⁵⁵

Strategisten tavoitteiden toteuttamisen keinona mainitaan strategiahankkeiden lisäksi avainprosessien parantaminen. Strategiahankkeet ovat organisaation päivittäiseen toimintaan kuulumattomia, lyhytkestoisia hankkeita, joiden tavoitteena on saada strateginen toteutus käyntiin. Avainprosessien parantamisella tarkoitetaan käynnissä olevien prosessien ja toimintojen parantamista. Avainprosessien parantamisessa organisaatio tunnistaa strategiset prosessit olennaisista prosesseista, ja muuntaa strategiset liiketoimintatavoitteet operatiivisiksi tavoitteiksi.⁵⁶

Virtanen on tarkastellut projekteja strategian toteuttamisen välineenä. Projektityö ja projektijohtamisen kenttä ovat vahvistuneet jo 1950-luvulta lähtien vahvistuen aina 2000-

⁵⁴ Kaplan & Norton 2009, 9, 23–35.

⁵⁵ Emt., 151, 168.

⁵⁶ Emt., 127–150, 188–216.

luvulle saakka.⁵⁷ Strategisen toiminnan välineeksi on määritelty projektisalkku, jolla tarkoitetaan niiden projektien kokonaisuutta, jotka organisaatio on tunnistanut strategisen menestymisensä kannalta kriittisiksi. Projektisalkun menestyksekkäs johtaminen vaatii kyvykästä strategista ajattelua, toimivaa strategiaprosessia sekä asettaa vaatimuksia toteutettavalle strategialle. Projektisalkun tulisi olla tasapainoinen niin menestystekijöiden, mittareiden, resurssien kuin toimenpiteidenkin suhteen.⁵⁸

Virtanen on korostanut strategisen ajattelun ja strategiatyön välisen eron tunnistamista. Strategian onnistumisen kannalta on nähty keskeiseksi ne keinot, joilla organisaation strategia kytetään osaksi organisaation toimintaa. Organisaation projektisalkulla on merkittävä asema strategian toteuttamisessa. Yksittäisten projektien läpiviemisen tulee olla tiukasti sidoksissa organisaation strategiaan, jolloin projektien elinkaaren hallinnassa voidaan puhua projektistrategioista. Projektistrategiaan vaikuttavat erityisesti organisaatiokulttuuri sekä johtamistavat ja kehittämiskulttuuri. Projektistrategian eri vaiheet pyrkivät vastaamaan muun muassa seuraaviin kysymyksiin: Miksi ja ketä varten projekti toteutetaan? Missä aikataulussa ja millä resursseilla projekti toteutetaan? Miten projekti on onnistunut ja tarvitaanko korjausliikkeitä? Miten projekti loppuu ja miten sen onnistumista mitataan?⁵⁹

Strategisen suunnittelun ja siinä asetettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta strategian jalkauttaminen käytäntöön on keskeisessä asemassa. Strategian muuttaminen käytännön toiminnaksi ei kuitenkaan ole yksiselitteisen helppo tehtävä. Lumijärvi on maininnut strategisen johtamisen vaikeutta mahdollisesti selittäviksi tekijöiksi kolme asiaa:

1. Strategian tulevaisuuteen suuntaavan luonteen takia siihen liittyy paljon epävarmuustekijöitä.
2. Strategian toteuttaminen vaatii kokonaisuuden tarkastelua. Tämä edellyttää organisaation eri yksiköiden tiivistä kommunikointia ja oman toiminnan kokonaisvaltaista hahmottamista.

⁵⁷ Virtanen 2009, 51–52.

⁵⁸ Emt., 111–113.

⁵⁹ Emt., 149, 152–155.

3. Strateginen päätöksenteko aiheuttaa yleensä muutosta organisaation toimintaan, jonka vuoksi strateginen toiminta vaatii toimivaa muutosjohtamista.⁶⁰

Organisaation onnistuminen strategisen ja operatiivisen toiminnan yhteen sovittamisessa on kiinni monista seikoista. Onnistumiseen vaikuttaa muun muassa johtaminen ja johtamisjärjestelmä, organisaation rakenne, päätösvallan jakautuminen, henkilöstön osallistuminen, sitoutuminen ja vaikutusmahdollisuudet sekä organisaation kyky oppia. Strategisen ja operatiivisen toiminnan yhteensovittamiseen liittyvien haasteiden osalta voidaan todeta, että ne ovat olleet mielenkiinnon kohteena jo kauan. Strategista onnistumista käsittelevä tutkimus onkin täynnä malleja ja esimerkkejä strategisen ja operatiivisen toiminnan yhteensovittamisesta.

Strategisen onnistumisen haasteena on usein se, että organisaation strategiat, tulostavoitteet, budjetointi ja operatiivinen johtaminen eivät muodosta selkeää kokonaisuutta, jossa tulostavoitteet, resurssit ja strateginen ja operatiivinen johtaminen olisivat tasapainossa, vaan esiintyvät usein toisistaan irrallisina elementteinä. Julkisen hallinnon strategian toteutumisen esteinä on nähty vuosituhaten vaihteessa muun muassa:

1. "Strategiat ovat ilmassa, eivätkä häiritse arkipäivää, koska ei tiedetä, eteneekö organisaatio strategiansa suunnassa.
2. Visioiden puute ja toiminta-ajatusten aneemisuus.
3. Budjettiprosessin ylikorostuneisuus johtamisessa; strategiaprosessia ei ole kytketty vuosittaiseen toiminnan ja talouden suunniteluun ja seurantaan.
4. Johtamisjärjestelmät ja -asenteet eivät tue riittävästi strategian toteutumisen edellyttämää vuorovaikutusta, vaan pikemminkin päivittäistä reaktiivista johtamiskäytäntöä.
5. Irralliset osastrategiat (henkilöstö-, viestintä-, tietohallinto-, palvelu-, laatustrategiat jne.), jotka eivät kytkeydy yhteisiin strategisiin lähtökohtiin.
6. Pääosa henkilöstöä ja keskijohtoa sisäistää huonosti strategian ja sen merkityksen.
7. Henkilöstön aito osallistuminen strategiaprosessiin on enemminkin poikkeus kuin sääntö.

⁶⁰ Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 42.

8. Strategian toteutumista ei seurata eikä tarkasteta systemaattisesti".⁶¹

Organisaatioiden toimintaympäristöissä tapahtuvat muutokset tekevät toiminnan suunnittelusta vaikeaa ja joidenkin mielestä jopa mahdotonta. Organisaation menestymisen kannalta tärkeintä on tähän päivään kohdistuva päätöksenteko ja tulevaisuuteen kohdistuvien suunnitelmien laatiminen on resurssien tuhlausta⁶². Strategisessa ajautumisessa organisaation huomio kiinnittyy toiminnan kannalta keskeisiin asioihin. Ajan kuluessa vähemmälle huomiolle jääneet asiat kasautuvat ja johtavat toiminnan kapea-alaistumiseen. Strateginen ajautuminen ei sinänsä ota kantaa organisaation menestymiseen, mutta yleensä ajautuminen johtaa toivottua huonompaan lopputulokseen.⁶³

3.3. Tulosohejaus

3.3.1. Tulosohejaus ja tulosvastuu

Tulosohejaus- ja tulosbudjetointi on mekanismi, jolla yhdistetään ministeriö ja sen alainen hallinto ohjaussuhteeseen⁶⁴. Tulosohejauksella julkinen hallinto on pyrkinyt parantamaan kustannustehokkuuttaan, tehostamaan toimintaansa sekä pyrkinyt kohdentamaan voimavaroja siten, että niillä on voitu saavuttaa paras vaikuttavuus.⁶⁵

Julkisen hallinnon perustehtävänä on pidetty julkisten peruspalveluiden turvaamista kaikille yhteiskunnan jäsenille⁶⁶. Tämä perusajatus on korostunut etenkin Pohjoismaiden kaltaisissa hyvinvointivaltioissa. Suomen julkisen hallinnon luonne muuttui voimakkaasti 1990-luvun laman myötä. Aikaisemmin vahvasti suunnitelmatalouteen pohjannut hallintojärjestelmä kehittyi siten, että hallintoa hajautettiin, normiohejausta purettiin, rakenteita kehitettiin ja tulosjohtamisesta tuli keskeinen johtamisperiaate. Hallinnon

⁶¹ Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 42–45.

⁶² Aula 2000, 32

⁶³ Temmes & Välikangas 2010, 32–35.

⁶⁴ Lumijärvi & Salo 1996, 16–17.

⁶⁵ Salminen 2005, 15.

⁶⁶ Määttä & Ojala 2000, 1–2.

muutosta perusteltiin muun muassa tarpeella kehittää hallinnon asiakaslähtöisyyttä ja kykyä reagoida nopeammin toimintaympäristön muutoksiin.⁶⁷ Liikkeenjohdollisista lähtökohdista peräisin olevien mallien, kuten BSC:n, käyttö myös julkisen hallinnon johtamisessa yleistyi.

Suomessa valtionhallinnon tulosohjausta alettiin uudistaa 1980-luvun lopulla hallituksen asettaman periaatteen mukaisesti eri hallinnonaloille laadittujen tuottavuusohjelmien mukaisesti. Uudistuksen tavoitteena oli lisätä virastojen toimintavapautta, mutta samalla lisättiin niiden tulosvastuuta. Hallinnon hajauttamisella, tulosohjauksella sekä tulostavoitteiden asettamisella ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnilla tavoiteltiin aiempaa parempaa palvelua sekä virastojen toiminnan tehostamista. Virastojen toimintavapautta lisättiin siirtymisellä yhteen, siirtyvään toimintamäärärahaan. Tällä mahdollistettiin pitkäjänteisempi ja suunnitelmallisempi toiminta.⁶⁸

Virastojen tulosvastuuta lisättiin korostamalla tilivelvollisuutta. Tilivelvollisuus tarkoitti sekä ennakollista että jälkikäteistä tilivelvollisuutta. Ennakollisella tilivelvollisuudella tarkoitetaan tilivelvollisen velvollisuutta perustella esittämiään määrärahatarpeita vaikuttavuus- ja tulostavoitteiden avulla. Jälkikäteisellä tilivelvollisuudella tarkoitetaan tilivelvollisen velvollisuutta raportoida saavuttamaansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä tuloksiaan suhteessa asetettuihin vaikuttavuus- ja tulostavoitteisiin.⁶⁹

Vuonna 2004 uudistettu valtion talousarviolainsäädäntöä asetti tilivirastoille velvoitteen asettaa tulostavoitteet ja raportoida niiden toteutuminen niin sanotun tulosprisman mukaisesti. Tulosprismissa määritellään neljä osa-aluetta, joille tiliviraston tulee asettaa tavoitteet ja raportoida niiden toteutumisesta. Näitä osa-alueita ovat yhteiskunnallinen

⁶⁷ Santalainen & Huttunen 1993, 23–24.

⁶⁸ Salminen 2005, 15–16.

⁶⁹ Emt., 30.

vaikuttavuus, tuotokset ja laadunhallinta, toiminnallinen tehokkuus sekä henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen.⁷⁰

Tilivelvollisuus asetti tilivirastoille velvollisuuden arvioida toimintaansa. Tulosten mittaaminen ja arviointi luotettavalla tavalla on kuitenkin nähty haastavaksi. Arvioinnin edellytyksenä on selkeiden ja toimintaa kuvaavien mittareiden luominen. Hyvän mittarin ominaisuuksia on se, että se kuvaa mahdollisimman hyvin asetettuja tavoitteita, on merkityksellinen sekä ohjaajalle että ohjattavalle sekä se, että mittari mittaa asioita, joiden pohjalta toimintaa voidaan ohjata.⁷¹

Arvioinnin merkitys on korostunut tulosohjauksen kehittymisen myötä ja nykyisin voidaankin puhua näyttöön perustuvasta julkisen hallinnon ohjauksesta. Arvioinnin avulla on pystytty kontrolloimaan tulosohjauksen kehittymisen myötä aikaisempaa hajanaisempaa julkisen hallinnon kenttää.⁷²

Arviointia on tarkasteltu myös kriittisesti. Arvioinnin suorittaminen vain arviointivelvoitteen takia on johtanut pahimmillaan raportointiin, joka ei vastaa sille asetettuja tavoitteita.⁷³ Valtionhallinnossa raportointia pyritäänkin kehittämään entistä dialogisempaan suuntaan, jolloin pyritään varmistamaan tulosohjauksen ja raportointiketjujen katkeamattomuus hallinnontasojen välillä.⁷⁴

3.3.2. Poliisin strateginen ohjaus ja tulosjohtaminen

Poliisitoiminnan johtamiselle on vuosien saatossa ollut ominaista sen varsin byrokraattinen luonne. Pakkovallan käyttöön liittyvässä toiminnassa, jossa puututaan tosiasiallisesti ihmisten perusoikeuksiin, ja jossa vaaditaan toiminnan vahvaa ohjausta ja kontrollointia

⁷⁰ Etelälahti 2005, 30.

⁷¹ Salminen 2005, 47.

⁷² Virtanen 2007, 13.

⁷³ Emt., 14.

⁷⁴ Tulosohjauksen käsikirja. Tietokortti 2 2012.

sekä selkeää vastuunjakoa, johtamisen byrokraattinen luonne on ollut perusteltavissa.⁷⁵ Viimeisten vuosikymmenien aikana poliisitoiminnan tehtäväkenttä on voimakkaasti laajentunut ja nykyään poliisin tehtävien luonne vaihtelee pakkovalan käytöstä puhtaasti hallinnollisiin lupahallinnon suoritteisiin. Samalla byrokraattinen johtaminen on tehnyt tilaa uusille johtamisperiaatteille.

Poliisihallinnon ohjauksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on poliittisen ohjauksen siirtäminen käytäntöön. Poliisitoiminnan kannalta keskeisimmät yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet on asetettu vuodesta 2004 saakka sisäisen turvallisuuden ohjelmassa⁷⁶. Näiden tavoitteiden siirtäminen käytäntöön tapahtuu käytännössä poliisin ylijohdossa. Poliisin ylijohdona toimi vuoteen 2009 saakka sisäasiainministeriön poliisiosasto. Vuonna 2010 toteutetun poliisin hallintorakennemuutoksen toisen vaiheen jälkeen poliisin ylijohdosta siirtyi sisäasiainministeriöstä sen alaisuuteen perustettuun Poliisihallitukseen. Läänin poliisijohtojen lakkauttamisen myötä poliisin johtamisjärjestelmästä muotoutui kaksiportainen.⁷⁷

Poliisihallinnossa tasapainotetun ohjauksen ja arvioinnin mallin käyttöönotto alkoi vuoden 1999 lopulla niin kutsutun Polar-työryhmän asettamisella. Hanke jatkui 2001 käynnistyneellä pilottihankkeella, jossa oli tavoitteena saada tietoa siitä, miten BSC-mallia voidaan hyödyntää poliisihallinnon ohjauksen välineenä. Pilottihankkeeseen osallistui viisi yksikköä: yksi poliisin lääninjohto, yksi poliisin valtakunnallinen yksikkö sekä kolme poliisilaitosta.⁷⁸ Vuonna 2004 laaditussa poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa koskevassa selvityksessä todetaan, että tasapainotetun arvioinnin menetelmä (BSC) on poliisihallinnon keskeisin strategian jalkauttamisen väline⁷⁹. Voidaankin todeta, että tulosjohtaminen otettiin poliisihallinnossa käyttöön varsin nopeasti

⁷⁵ Eronen 2011, 39.

⁷⁶ Ks. Arjen turvaa. Sisäisen Turvallisuuden ohjelma, 2004.

⁷⁷ Laki poliisin hallinnosta 110/1992, 1 §.

⁷⁸ Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2003, 6–7.

⁷⁹ Mankkinen 2004, 11.

pilotoinnin jälkeen. Poliisitoiminnan ohjauksen painopiste on siirtynyt 1990-luvulta lähtien tulosjohtamisen suuntaan. Tulosbudjetointi poliisihallinnossa oli alkanut vuonna 1993.⁸⁰

Poliisin tulosohtauksen perusteista päätetään sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa. Ennen vuotta 2004 keskeiset tulosohtauksen linjaukset kirjattiin tulossuunnitelmaan. Koko hallinnonala koskevan toiminta- ja taloussuunnitelman perusteella poliisin ylijohdo laatii vuosittain poliisin toiminta- taloussuunnitelman. Suunnitelman perustana toimii sisäasiainministeriön poliisihallinnolle antama tulossuunnittelumääräys, jossa ohjataan keskeisimpien tavoitteiden konkreettista jalkauttamista. Poliisihallituksen (aik. poliisiosasto) yksiköt valmistelevat sektoreittain omat toiminta- ja taloussuunnitelman tavoitteet sekä mittarit, jotka käsitellään kootusti Poliisihallituksen tulossuunnittelutyöryhmässä (aik. Poliisin tulossuunnittelutyöryhmä).⁸¹ Keskeisin poliisin ylijohdon suunnittelua koskeva ohjausasiakirja on vuosittain yksiköille annettava suunnittelumääräys, joka sisältää suunnittelun keskeiset linjaukset, yksiköiden rahoituskehukset sekä ohjeet yksiköiden ja poliisin ylijohdon välisestä tulosohtausmenettelystä⁸². Tulossopimukset poliisin ylijohdo laati vuoteen 2009 saakka poliisin lääninjohtojen kanssa. Nykyisin tavoitteista sovitaan suoraan poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden kanssa.

Poliisin ylijohdon läänin johtojen kanssa tekemät tulossopimukset muovautuivat paikallistasolla läänin johdon ja paikallispoliisin väliseksi tulossopimuksi, joissa huomioitiin niin valtakunnallinen ohjaus kuin paikallistason erityispiirteet. Paikallistasolla tulossopimus konkretisoitui paikallispoliisin yksiköille ja ryhmille asetettuina tulostavoitteina.⁸³

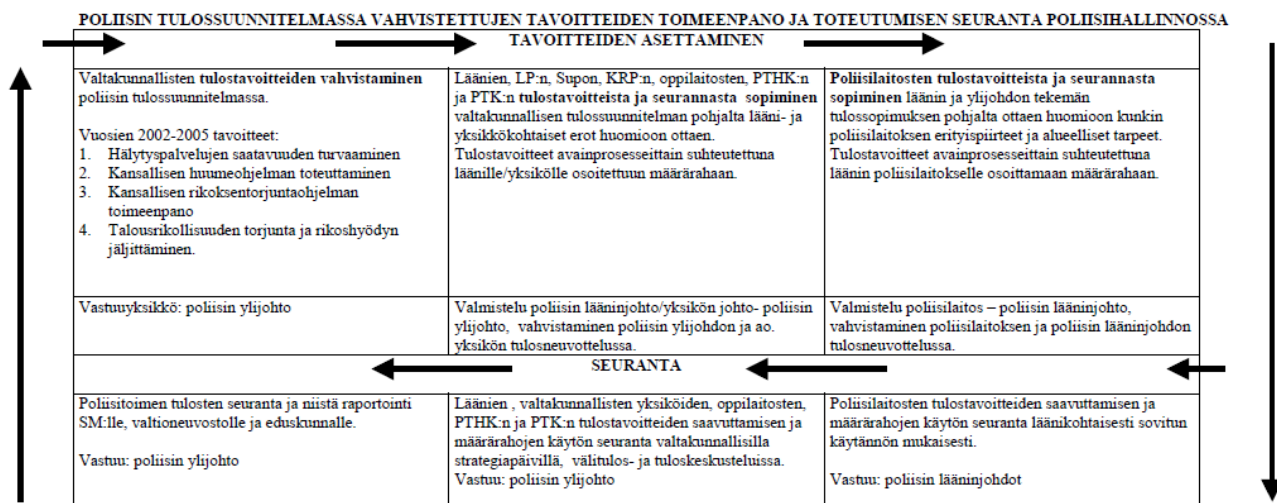
Kuvassa 2 on esitetty poliisin vahvistettujen tavoitteiden toimeenpano ja toteuttamisen seuranta vuoden 2000 tulossopimuksessa esitetyllä tavalla.

⁸⁰ Eronen 2011, 40.

⁸¹ Mankkinen 2004, 12–13.

⁸² Suunnitteluohje 2010.

⁸³ Jonkka 2004, 31–32.



Kuva 2 Poliisin tulossuunnitelmassa vahvistettujen tavoitteiden toimeenpano ja toteuttamisen seuranta poliisihallinnossa⁸⁴.

3.4. Johtoryhmä

Johtoryhmä on tärkein ryhmä organisaation johtamisessa. Sillä on keskeinen rooli organisaation ”henkisten, taloudellisten ja muiden resurssien suunnittelussa, hankinnassa, jakamisessa, ohjauksessa ja valvonnassa”⁸⁵.

Johtoryhmät ovat tiimejä, jotka johtavat organisaationsa toimintaa ja jonka jäsenet ovat sitoutuneet pyrkimään yhteiseen tavoitteeseen, yhteisellä toimintatavalla. Johtoryhmän työn tarkoitus ilmenee organisaation strategiassa ja sen arvoissa. Johtoryhmän menestymistä voidaan arvioida organisaation tarkoituksen toteutumisen kautta. Organisaatiossa voi olla eritasoisia johtoryhmiä joilla kaikilla on oma tarkoituksensa. Osa vastaa koko organisaation ylimmän tason tarkoituksen toteuttamisesta, osa taas suorittaa

⁸⁴ Poliisin tulossuunnitelma 2002–2005 2001, 20.

⁸⁵ Mansukoski, Mitronen, Porenne & Salmimies 2007, 17–18.

toteuttavaa roolia.⁸⁶ Erityisesti julkisissa organisaatioissa on johtoryhmiä monilla eri tasoilla⁸⁷.

Johtoryhmätyöskentelyssä on tapahtunut muutoksia vuosien aikana. 1950–1970 -luvuilla ne muodostuivat pitkälti sodan käyneistä johtajista, joilla oli yhteneväisiä kokemuksia ja näkemyksiä. Ongelmatkin olivat suhteellisen samanlaisia ja tuloksia saatiin aikaiseksi. Suurten ikäluokkien edustajat johtivat 1980–2000 -lukujen johtoryhmiä. Tällöin sekä tiimien kokoonpanot että jäsenten kokemukset ja koulutustaustat alkoivat poiketa toisistaan merkittävästi. Välitön sodan jälkeinen esimies–alainen -suhde muuttui työmarkkinajärjestöjen ja -elinten kautta tapahtuvaksi johtamiseksi. Myös organisaatioiden toimintaympäristö muuttui globaalimmaksi, jonka lisäksi muun muassa tietotekniikan raju ja nopea kehitys vaikutti toimintaan. Johtaminen rikastui, mutta samalla myös epäyhtenäistyi. Vuodesta 2005 lähtien johtoryhmätyöskentely on kohdannut suurten ikäluokkien eläköitymisen. Heidän tilalleen ovat tulleet hyvän koulutuksen saaneet johtajat, joista useilla ei kuitenkaan ole käytännön kokemusta. Edustuksellinen johtaminen on vaihtunut työyhteisökohtaiseen monimuotoisuuden johtamiseen ja sidosryhmien asema organisaation toimintaan vaikuttajina on lisääntynyt. Johtoryhmien kokoonpano, osaamisen vaatimukset ja toimintatavat ovat jälleen muutoksessa.⁸⁸

Toimintaympäristön muutoksen myötä organisaatioissa on nykyisin yhä enemmän tarvetta huomioida toiminnan kansainväliset näkökulmat. Myös nopea reagointikyky ilmiön havaitsemisen ja siihen reagoinnin välillä on merkittävää. Näiden lisäksi myös monipuolisen osaamisen yhteiskäytön hyödyt konkretisoituvat johtoryhmätyöskentelyssä.⁸⁹

Johtoryhmän menestymistä voidaan arvioida sen avulla, onko sen työn tarkoitus toteutunut. Menestymiseen vaikuttavat osaltaan:

⁸⁶ Åhman, Bärlund & Vatanen 2007, 1, 125.

⁸⁷ Mansukoski et al. 2007, 256.

⁸⁸ Emt., 22–24.

⁸⁹ Valpola 2012, 73.

1. Johtoryhmän tasoon liittyvät tekijät
2. Jäsenen rooliin liittyvät tekijät
3. Ryhmän vetäjän rooliin liittyvät tekijät
4. Yksilöiden oman mielen johtamiseen liittyvät tekijät.

Johtoryhmän menestymisen kannalta on merkittävää myös sen tekemän organisatorisen yhteistyön sekä toimintaympäristöyhteistyön aste ja laatu. Lisäksi johtoryhmällä tulee olla yhteinen käsitys organisaation strategiasta ja sen tulevaisuuden tavoitteista. Johtoryhmätyöskentely voi muuttua paljonkin toimikautensa aikana joko vetäjästä tai ryhmäläisistä johtuen. Muutoksia johtoryhmätyöskentelyssä voi tapahtua myös toimintaympäristössä tai itse organisaatiossa tapahtuvien muutosten takia. Voimavarat ja tilanteet vaihtelevat ja johtoryhmän toiminnan on kehityttävä niiden mukana.⁹⁰

Johtoryhmän rooli organisaatiossa käsittää neljä johtamisen aluetta:

1. Asiat, jotka on hoidettava
2. Ihmiset, joiden kanssa on onnistuttava tehtävien hoidossa
3. Se prosessi, jonka avulla palvelu tuotetaan
4. Innovaatioprosessi, joka muuttaa ideat innovaatioiksi.

Johtoryhmän tehtävänä on siis toteuttaa organisaation tavoite luomalla toimiva visio ja strategia sekä viestimällä ja ohjaamalla koko organisaatiota. Johtoryhmä myös suuntaa organisaation investointeja, resursseja ja osaamista sekä luo keskijohdon johtamistyön edellytykset.⁹¹ Johtoryhmä huolehtii suunnitelmien ja budjettien laatimisesta sekä vuositason laajuutta lyhyemmälläkin tähtäimellä. Se myös ohjaa ja valvoo niiden toteutumista.⁹²

Julkisen johtamisen palvelutehtävän lähtökohtana on kansalainen ja hänen tarpeensa. Julkisessa johtamisessa on erityispiirteensä, jotka vaikuttavat myös johtoryhmätyöskentelyyn. Keskeistä on ollut siirtyminen johtajakeskeisyydestä keskustelelevampiin ja osallistavampiin käytäntöihin. Juuri tästä johtuen

⁹⁰ Åhman et al. 2007, 12–13, 18.

⁹¹ Valpola 2012, 74–76.

⁹² Mansukoski et al. 2007, 18.

johtoryhmätyöskentely onkin lisääntynyt myös julkisella puolella. Julkisen puolen johtoryhmien työssä korostuu tarve saada poliittisten päättäjien ja sidosryhmien hyväksyntä työlleen. Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen kohtaaminen ratkaisee organisaation vaikuttavuuden pitkällä aikavälillä.⁹³ Julkisen organisaation johtoryhmän erityiset tehtävät ovat:

1. Tiedonvälitys
2. Päätöksenteko
3. Operatiivinen johtaminen ja seuranta
4. Strategiatyö
5. Osaamisen kehittäminen⁹⁴.

Johtoryhmän vetäjän roolissa korostuu yhteisen ryhmän luoja ajatus. Vetäjä on vastuussa kokoontumisten tunnelmasta ja siitä millaisena työskentely koetaan. Puheenjohtaja myös huolehtii ajankäytöstä, virheistä oppimisesta sekä vaikeidenkin asioiden esiintuomisesta. Vetäjän vastuulla on tuoda esiin kaikkien johtoryhmän jäsenten osaamiset niin, että kaikkien voimavarat saadaan hyödynnettyä.⁹⁵

On tärkeää, että johtoryhmään valitaan juuri oikeat jäsenet. Jäsenten passiivisuus ei hyödytä johtoryhmää organisaation tavoitteen saavuttamisen kannalta. Jäsenten tulisi myös omalta osaltaan seurata organisaation toimintaympäristöä. Ryhmäläisten on tärkeätä ryhmäytyä, eli saada kokemus vaikuttamisen mahdollisuudesta, tuntea kuuluvansa ryhmään ja työskentelevänsä arvokkaan tarkoituksen toteutumista varten yhdessä muiden kanssa. Roolit ryhmässä on oltava mahdollisimman selviä kaikille. Luottamus ja vuorovaikutustaidot korostuvat ryhmän jäsenten keskuudessa. Ryhmän jäsenten oman mielen johtaminen on itsensä johtamisen tärkein osa-alue. Ryhmäläisen omalla asenteella on huomattava merkitys koko johtoryhmän tunnelmaan ja työskentelyyn. Myös myönteisyys, itsearvostus, tavoitteellisuus, joustavuus, kyseenalaistaminen, oppimisenhalu, kiinnostuminen asioista ja kärsivällisyys ovat hyvän johtoryhmän jäsenen

⁹³ Mansukoski et al. 2007, 255–256, 267.

⁹⁴ Emt., 264.

⁹⁵ Åhman et al. 2007, 14–15.

ominaisuuksia. Johtoryhmän jäsenten tulee kokea myös yksilöllistä vastuuta ryhmän tarkoituksen toteutumisesta.⁹⁶ Johtoryhmän kaikki jäsenet tulee valita johtamaan johtamiskokemuksensa perusteella. Heillä tulee myös olla tahtoa vaatia tulosta. Johtoryhmän jäsenten erilaisuus voi johtaa joko uusiin, hienoihin suorituksiin tai vastaavasti pysäyttää kaiken tekemisen erimielisyyksien, lisäselvitysten tai toteuttamisen hitauden vuoksi. Johtoryhmän onnistumisen avainkysymys onkin täten yhteistyön toimiminen. Luottamus rakentuu yhteistyössä.⁹⁷

Johtoryhmien muodostamisessa tulisi huomioida organisaation rakenne ja toiminnallinen kattavuus, tiimin jäsenten lukumäärä, jäsenten osaamisen monipuolisuus, johtoryhmän rakenne ja toimintatapa, tiimin suhde organisaation muihin elimiin ja tasoihin sekä henkilöstön ja sidosryhmien edustus ryhmässä. Henkilöstön osallistumisen kannalta on todettu, että jos he pystyvät osallistumaan johtoryhmätyöskentelyyn aidosti, ovat tulokset ja vaikutukset parempia. Tärkeintä on valita ja saada johtoryhmän jäseneksi henkilöitä, jotka pystyvät antamaan lisäarvoa johtajalle, johtoryhmälle ja sen jäsenille sekä organisaatiolle.⁹⁸ Tietty asema organisaatiossa tai virkanimike ei saa olla valintaperusteena johtoryhmään.⁹⁹

Johtoryhmän velvollisuutena on tehdä päätöksiä, jotka määrittävät organisaation tulevaisuutta. Johtoryhmässä täytyy pohtia, mitä tulevaisuudessa tulee tapahtumaan ja millainen toimintaympäristö tulee olemaan. Tämän vuoksi on luotava strategisia suunnitelmia ja niiden varasuunnitelmia. Onnistuakseen tässä ryhmällä täytyy olla yhteinen käsitys tulevaisuudesta: miten maailma tulee muuttumaan, mitä erityisesti omalla toimialalla voi tapahtua ja millä keinoilla sen tulevaisuudensuuntaan voidaan vaikuttaa. Onnistuakseen tehtävässään johtoryhmät tarvitsevat luotettavaa tietoa useista eri lähteistä, avointa pohtimista tulevaisuuden haasteista sekä asioiden ja ilmiöiden kyseenalaistamista. Menestyvien johtoryhmien on todettu ottavan tähän työhön mukaan

⁹⁶ Åhman et al. 2007, 15–16, 125.

⁹⁷ Valpola 2012, 89, 104.

⁹⁸ Mansukoski et al. 2007, 45–48.

⁹⁹ Emt., 162.

laajasti sekä omaa henkilöstöään että asiakkaitaan, yhteistyökumppaneitaan ja sidosryhmiään.¹⁰⁰

Voidakseen toimia suunnitelmallisesti ja kyetäkseen täyttämään tietojärjestelmien kehityksestä vastaavalle ohjaus- ja johtoryhmälle asetetut tavoitteet, tulee niiden toimia tiiviissä vuorovaikutuksessa keskeisten sidosryhmien kanssa. Tietojärjestelmien johto- ja ohjausryhmien näkökulmasta keskeisiä poliisihallinnon sisäisiä prosesseja ovat strategia- ja tulossuunnitteluprosessit. Asiakkaina ovat loppukäyttäjien lisäksi tulosoahjaajat sekä sidosryhmät.

3.5. Tietojärjestelmäkehitys

3.5.1. Tietojärjestelmien kehittämisen viitekehys

Organisaation toimintaa voidaan kuvata monella tasolla ja useista eri lähtökohdista. Liiketoiminnan kuvausta organisaation ylätasolla informaation näkökulmasta kutsutaan yleensä yritys- tai kokonaisarkkitehtuuriksi (enterprise architecture). Kokonaisarkkitehtuurin määrittämisellä pyritään luomaan väline liiketoiminnan- ja tiedonhallinnan tehokkaaseen hallintaan.¹⁰¹ Tunnetuimpana menetelmänä kokonaisarkkitehtuurin hallintaan voidaan pitää John A. Zachmanin 1980-luvun alkupuolella kehittämä mallia kokonaisarkkitehtuurista (Zachman framework). Kyseistä kokonaisarkkitehtuurimallia on päivitetty lukuisia kertoja sen jälkeen ja sen rinnalle on tullut useita muita menetelmiä kokonaisarkkitehtuurin kuvaamiseksi.¹⁰²

Zachman esitteli vuonna 1987 kokonaisarkkitehtuurimallin tietojärjestelmille. Mallin tavoitteena oli selkeyttää keskustelua, kehittää ja integroida menetelmiä ja välineitä tietojärjestelmien kehittämiseksi sekä antaa luottamusta tietojärjestelmäinvestoinneille.¹⁰³ Mallissa määritellään tietojärjestelmien kehittämisen kannalta kolme keskeisintä toimijaa,

¹⁰⁰ Åhman et al. 2007, 31–32.

¹⁰¹ Isokallio 2005, 1, 22.

¹⁰² Zachman 1987, 277.

¹⁰³ Emt., 277.

joita ovat omistaja (owner), suunnittelija (designer) ja toimittaja (builder). Arkkitehtuuria kuvataan viiden mallin avulla:

1. Tavoitteet ja ulottuvuus (objectives/scope)
2. Liiketoimintamalli (business model)
3. Tietojärjestelmämalli (information system model)
4. Teknologiamalli (technology model)
5. Yksityiskohtainen mallin (detailed representation).

Zachmanin mallissa, kuten yleensäkin kokonaisarkkitehtuurin kuvausmalleissa, organisaatiosta tunnistetaan siis yleensä liiketoiminta-arkkitehtuuri, informaatioarkkitehtuuri, järjestelmäarkkitehtuuri sekä teknologia-arkkitehtuuri.¹⁰⁴ Alkuperäisen idean mukaan jokainen näistä arkkitehtuureista on luonteeltaan omanlaisensa ja ne palvelevat eri tarkoituksia. Zachman on jatkanut mallin kehittämistä ja muun muassa käsitteistö on päivitetty kuvaamaan tarkemmin nykypäivän liiketoimintaa.¹⁰⁵

Kokonaisarkkitehtuuri ilmentää rakennetta, eikä sitä tule tulkita prosessina. Lisäksi, vaikka tietojärjestelmäarkkitehtuurilla, kuten kokonaisarkkitehtuurillakin, on tiivis rajapinta organisaation strategiaan ja strategiseen johtamiseen, arkkitehtuurien määrittämisprosessi ei itsessään ole väline strategian muodostamiselle. Kokonaisarkkitehtuurin määrittäminen on sen sijaan nähtävä alati jatkuvana prosessina, joka on vahvasti kytköksissä organisaation strategiaprosessiin.¹⁰⁶

Tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen ja erityisesti sen operatiivisen johtamisen kannalta mielenkiinto kokonaisarkkitehtuurissa kiinnittyy strategiatason ja liiketoiminta-arkkitehtuurin väliselle rajapinnalle sekä toisaalta liiketoiminta-arkkitehtuurin ja informaatioarkkitehtuurin rajapinnalle. Näiden kahden rajapinnan kautta strategiset tavoitteet, niistä syntyvät liiketoimintaprosessit ja tietojärjestelmävaatimukset määritellään kuvauksiksi tietojärjestelmän kehittämistyötä varten. Liiketoiminta-arkkitehtuurin ja

¹⁰⁴ Isokallio 2005, 22.

¹⁰⁵ Ks. About the Zachman Framework -verkkosivu.

¹⁰⁶ Bittle & Kreizman 2005, 3–4.

informaatioarkkitehtuurin välinen rajapinta on merkityksellinen myös siksi, että sen kautta organisaation teknologiset ja sosiaaliset tekijät liittyvät toisiinsa.¹⁰⁷ Valtioneuvoston kanslian raportissa todetaan, että tietotekniset ja sosiaaliset menestystekijät muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden, jota tulee johtaa ja kehittää pitkäjänteisesti. Raportin mukaan tietoteknisten ja sosiaalisten menestystekijöiden yhtäaikaisella hyväksikäytöllä organisaatiot pystyvät parantamaan menestymismahdollisuuksiaan. Tätä voidaan pitää perusteltuna, sillä sosiaalisten menestystekijöiden tunnistaminen ja hyödyntäminen on yksi organisaation strategisen menestymisen avaimista.¹⁰⁸

Dumay käsittelee liiketoimintaprosessien vaikutuksia tietojärjestelmien kehittämiseen. Keskeisessä asemassa ovat organisaation käsite ja systeemiajattelu. Dumay muodostaa kuvaa organisaatiosta W. R. Scottin vuonna 1992 esittelemän teorian pohjalta. Scottin teoria tarkastelee Dumayn mukaan organisaatioita sosiologisesta näkökulmasta.¹⁰⁹ Scottin mallissa organisaation sosiaalinen rakenne, muut osalliset, tavoitteet ja teknologia ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Dumay kritisoi Scottin mallia siitä, että siinä organisaation eri elementit ovat neutraaleja suhteessa toisiinsa, vaikka esimerkiksi Business Process Reengineering (BPR) korostaa strategian merkitystä tavoitteiden saavuttamisessa.¹¹⁰ Viitekehyksessä johtamisprosessit ovat keskiössä tarkasteltaessa strategian ja teknologian välistä yhteyttä.

Vastuu tietojärjestelmien toiminnallisesta kehittämisestä tulee olla selkeästi määritetty. Tietojärjestelmä ja sen sisältämät toiminnallisuudet määritellään yleensä toiminnallisten prosessien näkökulmasta ja vastuu toiminnallisesta kehittämisestä määräytyy prosessin omistajuuden mukaisesti. Julkishallinnolle on kuitenkin edelleen ominaista toiminta linjaorganisaatioissa. Tämä aiheuttaa haasteita etenkin linjaorganisaation rajat ylittävien tietojärjestelmien strategialähtöiselle toiminnalliselle kehittämiselle.

¹⁰⁷ Bittle & Kreizman 2005, 3–4.

¹⁰⁸ Ahonen 2005, 18.

¹⁰⁹ Dumay 2004, 14.

¹¹⁰ Emt., 14–15.

Tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen luonne määräytyy pitkälti organisaation kehittämisen luonteen perusteella. Organisaation muutoksen luonnetta kuvataan usein sen laajuuden ja nopeuden suhteen. Esimerkiksi Stenvall ja Virtanen kuvaavat muutoksen luonteen ääripäitä inkrementaaliseksi ja radikaaliksi muutokseksi, jossa inkrementaalinen muutos edustaa hidasta ja laajuudeltaan suppeaa muutosta radikaalin muutoksen ollessa laaja-alaista ja nopeaa¹¹¹. Jos organisaation kehittäminen on luonteeltaan inkrementaalista, on oletettavaa, että myös tietojärjestelmien toiminnallinen kehittäminen on luonteeltaan samankaltaista. Myös tietojärjestelmien ja tietojärjestelmäarkkitehtuurin luonne vaikuttavat toiminnallisen kehittämisen luonteeseen. Hajanaiset, eri tarpeita varten luodut pienet tietojärjestelmät johtavat yleensä luonteeltaan inkrementaaliseen tietojärjestelmien toiminnalliseen kehittämiseen.

3.5.2. Tietojärjestelmien toiminnallinen kehittäminen

Tietojärjestelmien kehittämisen taustalla vaikuttavat yleensä organisaatiomuutoksesta johtuvat tarpeet kehittää tietojärjestelmiä, jolloin yleensä puhutaan tietojärjestelmien toiminnallisesta kehittämisestä. Laaja-alaiset organisaation kehittämistoimenpiteet tai teknologiakehityksen myötä syntyneet vaatimukset korvata vanhentuneet järjestelmät uusilla, johtavat yleensä uuden tietojärjestelmän kehittämiseen tähtäävien kehityshankkeiden käynnistämiseen. Seuraavassa tietojärjestelmäkehitystä tarkastellaan erityisesti organisaatiossa tapahtuvan toiminnallisten prosessien jatkuvan kehittämisen näkökulmasta. Tällöin tietojärjestelmien kehittämisen painopiste on pääsääntöisesti toiminnallisessa kehittämisessä.

Uuden tietojärjestelmän kehittämishankkeen päätyttyä järjestelmän hyväksyttyyn käyttöönottoon, siirtyy järjestelmä ylläpidon piiriin. Elinkaariajattelun mukaisesti tietojärjestelmä säilyy ylläpidon piirissä siihen saakka, kunnes sen käyttö päätöksen perusteella aikanaan lopetetaan tai se korvataan uudella järjestelmällä. On myös hyvä

¹¹¹ Stenvall & Virtanen 2007, 24–27.

huomata, että tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeinen ylläpito vastaa kustannuksiltaan noin kahta kolmasosaa tietojärjestelmän kokonaiskustannuksista sen elinkaaren aikana.¹¹²

Ylläpitotehtävät voidaan jakaa karkealla tasolla kahteen ryhmään: tekniseen ylläpitoon ja toiminnalliseen kehittämiseen (kehittävä ylläpito). Teknisen ylläpidon tehtäviä ovat esimerkiksi järjestelmien käytön tuki ja ongelmien selvittäminen, saatavuudenhallinta, sekä ylläpidon suunnittelu ja toteutus¹¹³. Tietojärjestelmien toiminnallisessa kehittämisessä järjestelmään tuodaan uusia toiminnallisuuksia, joilla vastataan organisaation toiminnassa tapahtuneista muutoksista aiheutuneisiin uusiin vaatimuksiin.¹¹⁴ Teknisen ylläpidon ja toiminnalliseen kehittämiseen liittyvien tehtävien luonne eroavat merkittävästi toisistaan, vaikka usein järjestelmien ylläpito nähdään yhtenä kokonaisuutena. Tietohallinnon johtamiselle tämän eron huomioimisella on tärkeä merkitys. Toiminnallisen kehittämisen näkökulmasta uusien vaatimusten määrittelyn tulisi tapahtua yhdessä toiminnallisen ohjaamisen kanssa siten, että uudet toiminnallisuudet johdetaan toiminnan kehittämistoimenpiteistä. Tällöin voidaan varmistua siitä, että tietojärjestelmät tukevat valittuja linjauksia. Teknisen ylläpidon merkitys organisaatiolle korostuu puolestaan tietojärjestelmissä olevan tiedon saatavuutena ja käytettävyytenä, eheytenä ja laatuna sekä luottamuksellisuutena.

3.5.3. Strategisen suunnittelun ja informaatioteknologian yhteensovittaminen

Informaatioteknologian, strategisten valintojen ja organisaation rakenteen tarkasteleminen yhtenä kokonaisuutena tuottaa hyötyä organisaation suorituskyvylle. Esimerkiksi Chatzoglou, Diamantidis, Vraimaki, Vranakis ja Kourtidis toteavat tutkimusartikkelissaan, että informaatioteknologia on pääosassa organisaation strategian ja organisaation rakenteen koordinaation parantamisessa.¹¹⁵

¹¹² Laine 2002, 6.

¹¹³ Palvelusopimus. Poliisihallituksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (HALTIK) välinen palvelusopimus vuodelle 2010, Liite 5 2010, 4.

¹¹⁴ Laine 2002, 9.

¹¹⁵ Chatzoglou, Diamantidis, Vraimaki, Vranakis & Kourtidis 2011, 663, 679.

Leen ja Bain tutkimuksen mukaan organisaation strategisessa suunnittelussa voidaan informaatioteknologian osalta mennä vieläkin pidemmälle. On merkittävää huomata, että informaatioteknologian ja strategian väliset ongelmat eivät ole pelkästään teknisiä; täytyy huomioida myös informaatioteknologian ja organisaation kontekstin välinen keskinäinen suhde.¹¹⁶ Informaatioteknologian kehittyminen on merkinnyt siten suuria muutoksia myös organisaatioiden toimintaan ja kulttuuriin.

ISSP:n (*information system strategic planning*) eli tietojärjestelmien strategisen suunnittelun on nähty olevan merkittävä prosessi silloin, kun uutta informaatioteknologiaa otetaan käyttöön tai kun sitä kehitetään edelleen. Informaatioteknologian käyttöönoton ja kehittämisen tavoitteena on parantaa organisaation menestystä ja kilpailukykyä. Prosessi sisältää pitkäaikaista suunnittelua rahoituksen, henkilöstön, teknisen osaamisen sekä laitteistojen ja ohjelmistojen hankkimisen suhteen.¹¹⁷

Organisaatioilla on todettu olevan vaikeuksia selvittää tietohallinnon suunnitteluun liittyviä ongelmia. Nämä vaikeudet johtuvat siitä, että strategisen informaatioteknologian suunnittelijat eivät useinkaan ymmärrä sitä, etteivät informaatioteknologian hyödyntämiseen liittyvät ongelmat johdu ainoastaan teknologiasta. Heiltä jää huomaamatta se, että tietojärjestelmillä ja organisaation toiminnalla on omat keskinäiset yhteytensä. Strateginen informaatioteknologian suunnittelu on erittäin kontekstisidonnaista, joten myös organisatoriset näkökulmat on huomioitava.¹¹⁸ Edellä mainitut ongelmat korostuvat julkisen hallinnon tietohallinnon suunnitteluprosessissa, joka ei useinkaan ole sidottu organisaation tulossuunnitteluun. Lisäksi tietojärjestelmien toiminnallinen suunnitteluvastuu on siirtynyt toiminnallisista yksiköistä teknisille asiantuntijoille. Tämän vuoksi substanssiasiantuntemus jää liian usein ohueksi.

Strateginen informaatioteknologinen suunnittelu on Leen ja Bain mukaan kehittynyt neljän eri vaiheen kautta, jotka ovat:

¹¹⁶ Lee & Bai 2003, 32.

¹¹⁷ Emt., 32.

¹¹⁸ Emt., 32–33.

1. Teknologinen vaihe (technology mode)
2. Yhdensuuntaistamisen vaihe (align mode)
3. Vaikutusten vaihe (impact mode)
4. Yhteensovittamisen vaihe (fit mode).

Ensimmäisessä vaiheessa keskityttiin teknologisiin seikkoihin (technology mode), jolloin tärkeimmäksi tekijäksi nähtiin tietokoneiden tehokkuus ja automaation saavuttaminen systeemianalyysien ja suunnittelun avulla.¹¹⁹ Poliisihallinnossa tietotekniikan laaja-alainen hyödyntäminen alkoi 1970-luvulla ja voidaan todeta, että kehitykselle ominaista oli toimintojen sähköistäminen, joka ei kuitenkaan pohjautunut välttämättä strategiaan tavoitteisiin. Suuntauksesta puuttuukin selkeä strateginen näkemys vaillaisten organisatoristen edellytysten ja informaatioresurssien vuoksi¹²⁰.

Seuraavassa vaiheessa alettiin korostaa liiketoimintaan liittyviä näkökulmia (align mode), jolloin liiketoimintastrategia, resurssien jakaminen, johdon tuki ja käyttäjien osallistuminen olivat tärkeitä näkökohtia ja ne pyrittiin yhdistämään tietojärjestelmien kehittämistä ohjaavien strategioiden kanssa. Organisaatioissa pyrittiin systemaattisesti tunnistamaan niiden käyttämiä tietojärjestelmiä ja yhdenmukaistamaan tietojärjestelmien kehittäminen yrityksen suunnitelmien ja tavoitteiden kanssa. Menetelmän pääasiallisena huomion kohteena olivatkin liiketoiminnan tavoitteet ja strategiat sekä keskittyminen tietojärjestelmien käyttämiseen liiketoiminnan tavoitteiden saavuttamisessa. Yleisimmin käytössä olleet yhdensuuntaistamiseen liittyvät menetelmät sisälsivät toiminnallisten järjestelmien suunnittelun ja organisaation kokonaisarkkitehtuurin määrittämisen. Toimintamalleja, kuten BSP, IE ja Method/1, oli käytetty jo pitkään, mutta niiden käytössä oli havaittu rajoittavia tekijöitä. Toimintamalli oli luonteeltaan reaktiivinen ja vaatii lisäksi yksityiskohtaisia analyyseja organisaation tietomallin luomiseksi. Erityisesti tämä vaikeutti niiden käyttöä strategisen päätöksenteon tukena.¹²¹

¹¹⁹ Lee & Bai 2003, 33–34, 36.

¹²⁰ Emt., 33–34, 36.

¹²¹ Emt., 33–34, 36.

Chatzogloun (et al.) toteuttivat vuonna 2008 tutkimuksen, jonka tarkoituksena oli selvittää informaatioteknologian, strategisen suuntautumisen ja organisaation rakenteen yhdensuuntaistamista ja analysoida sen vaikutuksia organisaation suorituskyykyyn. Tutkimuksen toteuttamisen taustalla oli kansainvälisen liiketoiminnan kasvu ja monimuotoistuminen, joka on tuonut organisaatioiden väliseen kilpailuun uusia haasteita ja tarpeita. Yritysten on tarkasteltava yhä uudelleen omia toimintatapojaan voidakseen parantaa suorituskyykyään ja tehokkuuttaan sekä saavuttaakseen kestäväää kilpailuetua. Viimeaikaisissa tutkimuksissa onkin todettu, että yritykset voivat parantaa kilpailuetuaan strategisen suuntautumisen, informaatioteknologian ja organisaation rakenteen kautta.¹²² Vaikka tutkimus käsittelee yksityisen sektorin organisaatioita ja niiden tietohallinnon ohjausta, on malli sovellettavissa myös julkiseen hallintoon, kunhan otetaan huomioon julkisen hallinnon organisaatioille asetetut tehtävät ja tietyt julkishallintoon liittyvät erityispiirteet, kuten tulossuunnittelu ja resurssien jakomalli.

Chatzogloun (et al.) asettivat tutkimuksensa hypoteesiksi:

”Organisaation strategisella suuntautumisella, informaatioteknologialla ja organisaation rakenteella on suurempi vaikutus organisaation suorituskyykyyn silloin, kun ne on yhdensuuntaistettu kuin jos ne otettaisiin huomioon yksittäisinä vaikuttavina tekijöinä.”¹²³

Strategia on perinteisesti katsottuna jaettu kahteen eri ulottuvuuteen: strategiseen prosessiin (strategic process) ja strategiseen sisältöön (strategic content). Osa tutkijoista on kuitenkin ollut sitä mieltä, että jako on keinotekoinen. Strategian tarkasteluun tarvitaan heidän mukaansa näkökulma, joka yhdistää edellä mainitut ulottuvuudet. Perusteena tälle on näkemys siitä, että sekä strategisen prosessin että strategisen sisällön tekijöillä on

¹²² Chatzoglou et al. 2011, 670, 672.

¹²³ Emt., 663, 670.

suuri vaikutus suorituskyykyyn yksittäisinä tekijöinä, mutta lisäksi myös keskinäisen vuorovaikutuksensa näkökulmasta.¹²⁴

Strategisen suuntautumisen mittaamisessa on perinteisesti käytetty lähinnä kolmea lähestymistapaa: 1) narratiivista, 2) luokittelevaa ja 3) komparatiivista. Chatzoglou (et al.) päätyivät tutkimuksessaan käyttämään komparatiivista eli vertailevaa lähestymistapaa, jonka avulla pyritään tunnistamaan ja mittamaan tärkeimpiä ulottuvuuksia strategian rakentamisessa.¹²⁵

Viimeisen viidentoista vuoden aikana useat tutkijat ovat keskittyneet tutkimaan informaatioteknologian investointien vaikutuksia organisaation kilpailukyvyille. Osa tutkijoista on todennut, ettei investoinneilla ole käytännössä mitään vaikutusta yrityksen suorituskyykyyn, kun taas osa tutkijoista on havainnut informaatioteknologiaan suunnattujen investointien positiivisen vaikutuksen organisaation suorituskyykyyn. Informaatioteknologiahankinnoilla pyritään vaikuttamaan organisaation suorituskyykyyn ja siten myös kilpailuetuun. Hankintojen on kuitenkin oltava yhdensuuntaisia yrityksen strategian, rakenteen, tietohallintostrategian ja teknisen rakenteen kanssa. Informaatioteknologian on siis sovittava organisaation strategiaan, rakenteeseen ja toimintaympäristöön.¹²⁶

Tietohallintostrategia koostuu organisaation informaatioteknologiaympäristön arvioinnista ja informaatioteknologian strategisesta käytämisestä organisaatiossa. Informaatioteknologiaympäristön arvioinnilla tarkoitetaan organisaation mahdollisuutta tunnistaa ja ymmärtää alansa teknologiassa tapahtuvia muutoksia. Tutkimukset osoittavatkin, että aktiivisen informaatioteknologiaympäristön arvioinnin ja yrityksen suorituskyyvyn välillä on positiivinen yhteys. Organisaation informaatioteknologinen rakenne taas koostuu informaatioteknologian suunnittelusta ja ohjauksesta sekä

¹²⁴ Chatzoglou et al. 2011, 665.

¹²⁵ Emt., 665–666.

¹²⁶ Emt., 668–669.

tarvittavista teknologiahankinnoista ja niiden implementoinnista käytäntöön.¹²⁷ Poliisihallinnossa ja etenkin lupahallintoon liittyvissä prosesseissa on viimeaikoina pyritty tunnistamaan ja toteuttamaan toimintaa tukevia sähköisiä palveluita, kuten esimerkiksi erilaisten lupien ja asiakirjahakemusten sähköistä vireillepanoa sekä ajanvarauspalvelua. Näillä on ollut merkittävä vaikutus lupahallinnon tuottavuuteen. Haasteena niin lupahallinnossa kuin rikostorjunnassakin nähdään tietyt lakivelvoitteet, jotka jossain määrin rajoittavat sähköisten palveluiden laajempaa käyttöä.

Chatzogloun (et al.) tutkimukseen kerätyn aineiston perusteella analysoitiin organisaation strategista suuntautumista, rakennetta ja informaatioteknologiaa suhteessa organisaation suorituskykyyn. Tutkimustulokset tukivat tutkijoiden hypoteesia. Informaatioteknologialla, organisaation strategialla ja organisaation rakenteella on merkittävästi suurempi vaikutus yrityksen suorituskykyyn yhdessä, kuin jos jokainen niistä huomioitaisiin yksittäisenä tekijänä. Tutkimus osoitti edelleen, että informaatioteknologia on avainasemassa, kun pyritään parantamaan organisaation koordinaatiota sen strategian ja rakenteen välillä.¹²⁸

Vaikka Chatzoglou (et al.) näkivät yhdensuuntaistamisen mallin toimivana, ovat Lee ja Bai kuitenkin katsoneet mallien kehittyvän pidemmälle. Siirtyminen seuraavaan vaiheeseen (impact mode) tarkoittikin kilpailunäkökulman korostumista. Keskeisessä asemassa olivat kilpailuedun saavuttaminen sekä innovaatiot ja informaatioteknologian hyödyntäminen. Tällöin informaatioteknologian hyödyntämisen strateginen suunnittelu keskittyy liiketoiminta-analyysiin ja pyrkii sen avulla tunnistamaan strategisia mahdollisuuksia luoda ja hyödyntää uusia informaatioteknologian käyttötapoja.¹²⁹

Vaikka informaatioteknologian hyödyntämisen strategisen suunnittelun mallina käytettiin pitkään yhdensuuntaistamis- ja kilpailunäkökohtia korostavia malleja, oli organisaatioilla silti vaikeuksia ratkaista tietojärjestelmiin liittyviä ongelmia. Vaikeudet johtuivat pääasiassa siitä, että suurin osa malleista ei huomioinut riittävästi informaatioteknologian ja

¹²⁷ Chatzoglou et al. 2011, 669.

¹²⁸ Emt., 679.

¹²⁹ Lee & Bai 2003, 33–34.

organisatoristen kysymysten välisiä suhteita.¹³⁰ Siirtyminen organisatorisia kysymyksiä painottavaan vaiheeseen (fit mode) merkitsi erityisesti organisaatioon liittyvien tekijöiden korostumista. Tällaisia olivat ryhmien välistä vuorovaikutusta sekä tiedon johtamista, organisatorista oppimista ja muutoksen johtamista korostavat tekijät. On tärkeää, että yrityksen liiketoimintastrategia, tietohallinnon strategia, teknologiavalinnat ja erilaiset organisatoriset tekijät ovat toisiaan tukevia.¹³¹

Olipa organisaation valitsema strategisen suunnittelun lähestymistapa mikä tahansa, on organisaation pystyttävä muokkaamaan toimintamallejaan sen ympäristöön, kulttuuriin, kokemukseen ja taitoihin sopivaksi. Informaatioteknologian käytön täytyy olla kullekin organisaatiolle ja sen toiminnalle sopivaksi muokattua.¹³²

Informaatioteknologian hyödyntämisen strategisen suunnittelun malleissa on ongelmia, vaikka aihetta on tutkittu paljon. Perinteiset mallit eivät ota huomioon organisaatioiden toimintaympäristön monimutkaisuutta, joka kuitenkin on luontaista todellisissa organisaation kohtaamissa tilanteissa. Näitä ovat mm. valtasuhteisiin ja ihmisten käyttäytymiseen liittyvät kysymykset.¹³³

Millaisia organisatorisia mekanismeja siis tarvitaan menestyvään informaatioteknologian strategiseen suunnitteluun? Nykyisin informaatioteknologian johtamisen käytännöt kiinnostavat yhä enemmän lisääntyvän verkkokaupankäynnin ja sähköistyvän liiketoiminnan vuoksi. Internetin lisääntynyt käyttö pakottaa yritykset miettimään teknologian roolia toiminnassaan uudella tavalla. Näiden seikkojen vuoksi tärkeimmiksi organisatorisiksi mekanismeiksi voidaankin luokitella:

1. Ryhmien välisen vuorovaikutuksen mekanismit
2. Tietojohtamisen mekanismit
3. Organisatorisen oppimisen mekanismit

¹³⁰ Lee & Bai 2003, 33–34.

¹³¹ Emt., 34.

¹³² Emt., 34.

¹³³ Emt., 34.

4. Muutosjohtamisen mekanismit.¹³⁴

Vastaavat mekanismit voidaan tunnistaa myös julkishallinnon organisaatioissa, joissa sähköinen asiointi on yleistymässä.

Ryhmien välisten vuorovaikutusmekanismien on sanottu voivan tehostaa niitä tietoja ja taitoja joita yksilöillä on. Vuorovaikutuksen tehokkuuteen vaikuttavat monet tekijät, esimerkiksi kommunikaation tavat, keskusteluprosessit, johtamisen tyyli, valtasuhteet ja mahdolliset konfliktit. Mekanismeilla on sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia työskentelyn tehokkuuteen, mutta yhteistyön tuottamat synergiaedut aikaansaavat kuitenkin tehokkaamman toiminnan verrattuna erillisinä yksiköinä toimimiseen. Ryhmien välisen vuorovaikutuksen tarkoituksena on luoda uusia ideoita ja vähentää konflikteja sidosryhmien välillä. Saavuttaakseen suunnitellut tavoitteensa, organisaatioiden täytyy lisätä vuorovaikutusta ja kommunikaatiota sidosryhmiensä välillä. Ryhmien välinen vuorovaikutus tulisikin sisällyttää informaatioteknologian strategiseen suunnitteluun, koska suunnittelun tavoitteet vaihtelevat sidosryhmien välillä.¹³⁵

Perinteiset informaatioteknologian hyödyntämisen strategisen suunnittelun keinot eivät pysty vastaamaan liiketoiminnassa tapahtuvien muutosten aiheuttamiin haasteisiin. Perinteiset suunnitelmat ovat vaikeasti sovitettavissa organisaation kontekstiin, sillä on vaikeaa tuottaa tietojärjestelmien kehittämissuunnitelmia, jotka ovat yhdensuuntaisia liiketoiminnan tavoitteiden kanssa. Tämän vuoksi organisaation kaikkien eri toimialojen tai sektoreiden johtajien tulisi osallistua suunnitteluun lisätäkseen yhteistä ymmärrystä informaatioresurssien käyttämisestä organisaatiossa. Vuorovaikutuksellinen tapa strategisessa suunnittelussa lisää erilaisten ryhmien välistä ymmärrystä, tuoden yhteen erilaisia käsityksiä ja näkökulmia organisaatiosta. Menestyvän informaatioteknologian

¹³⁴ Lee & Bai 2003, 35–38.

¹³⁵ Emt., 35–36.

strategisen suunnittelun prosessin tulisi sisältää yhteistyötä ja vuorovaikutusta eri sidosryhmien välillä.¹³⁶

Anand on luokitellut tiedon kolmeen tasoon:

1. Kokemukseen perustuvaan ja yksilölliseen tietoon, johon sisältyvät muistot ja kokemukset eli ns. hiljaiseen tietoon.
2. Organisaation ja sen ryhmien jäsenten muistiin perustuvaan tietoon, johon sisältyy esimerkiksi organisaatiokulttuuri.
3. Viralliseen tietoon ja systemaattiseen muistiin, joka sisältää organisaation toiminnan mallit ja säännöt.¹³⁷

Informaatioteknologian johtamisessa onkin kiinnitetty viimeaikoina entistä enemmän huomiota tietojohdamiseen. Tietojohdaminen on järjestelmällistä organisaation olemassa olevien tietovarantojen hyödyntämistä ja kasvattamista. Informaatioteknologian strategisen suunnitteluprosessin tulee sisältää neljäntyyppistä tietoa: tietoa liiketoiminnasta, tietoa itse organisaatiosta, informaatioteknologista osaamista sekä ammattitaitoista johtamista. Tämä tieto voi olla joko virallista tai hiljaista. Hiljainen tieto tarkoittaa sitä, että tieto on sidosryhmien jäsenten mielessä, mutta sitä ei ole vielä dokumentoitu strukturoituun muotoon. Tiedon jakaminen on ensisijaisen tärkeää informaatioteknologian strategisessa suunnittelussa.¹³⁸ Poliisihallinnossa, kuten julkisessa hallinnossa yleensäkin, on ongelmana se, että erittäin suuri määrä hiljaista tietoa hukataan henkilöstön siirtyessä eläkkeelle ja kun korvaavan työntekijän työsuhte alkaa pääsääntöisesti vasta edellisen henkilön siirryttyä jo pois organisaation palveluksesta.

Organisaation oppimiseen on luotu monia erilaisia malleja, muun muassa esimerkin kautta oppiminen. Lisäksi organisaatiot keräävät tietoa toimintojensa, normiensä, sääntöjensä ja muodollisuuksiensa kautta. Organisaation jäsenten oppimisen kautta tieto kasaantuu hiljalleen yhteen. Organisatorisen oppimisen prosessin tulisi olla keskeinen tekijä informaatioteknologian strategisessa suunnittelussa. Organisaation strategian

¹³⁶ Lee & Bai 2003, 35–36.

¹³⁷ Emt., 37.

¹³⁸ Emt., 37.

muodostamista voidaan tarkastella oppimisprosessina, jossa johtaminen on itsessään yksi oppimisen kohde. Strategian muodostaminen vaatii näkökulmia kaikkien sidosryhmien edustajilta ja heidän on toimittava vuorovaikutuksessa yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Organisaatiot kohtaavat informaatioteknologian saralla erilaisia mahdollisuuksia, mutta informaatioteknologian hyödyntämiseen liittyy usein monenlaisia uhkia. Organisaatioiden tulisikin yhä selkeämmin painottaa organisatorista oppimista haasteiden kohtaamisessa.¹³⁹

Organisatoriset muutokset tarkoittavat perustavaa laatua olevia muutoksia esimerkiksi henkilöiden käyttäytymisessä, työn tekemisen muodoissa ja niiden arvostamisessa, resursseissa ja teknologian käytössä. Organisatorinen muutos ja muutoksen johtaminen ovat keskeisessä asemassa organisaation rakenteen kehittämisessä, kulttuurin muodostumisessa sekä työtehtävien, henkilöstön ja työn tekemisen taitojen kehittämisessä. Monet eri syyt voivat johtaa organisatorisiin muutoksiin; syyt voivat olla sekä organisaation sisäisiä että sen ulkopuolelta tulevia. Osaa muutoksista voidaan kontrolloida, mutta osa niistä tapahtuu hallitsemattomasti. Hallitsemattomat muutokset ovat yleensä myös suunnittelemattomia, niihin ikään kuin ajaudutaan. Organisatorisen muutoksen onnistuminen riippuu viidestä kriittisestä tekijästä, joita ovat:

1. Johdon näkyvä tuki ja sitoutuminen
2. Muutokseen valmistautuminen
3. Osallistumiseen kannustaminen
4. Muutosta tukevat palkkiot
5. Tehokas kommunikaatio.¹⁴⁰

Mahdollista muutosvastarintaa voidaan vähentää niin, että informaatioteknologian strategian suunnittelussa ei käsitellä ainoastaan liiketoimintastrategiaa ja johdon kontrollia vaan huomioidaan myös muutoksen johtaminen osana strategian toteutusta. Huomionarvoista on se, että kouluttamisen on katsottu olevan yksi muutosjohtamisen avaintekijöistä. Muutosvastarintaan voidaan vaikuttaa tehokkaasti myös lisäämällä

¹³⁹ Lee & Bai 2003, 38.

¹⁴⁰ Emt., 38–39.

henkilöstön osallistumismahdollisuuksia sekä varmistamalla toimiva kommunikaatio. Tiimin muodostaminen ja tiimityö, vuorovaikutus ja konfliktien ratkaisemisen taito ovat tärkeitä johtajalle muuttuvassa organisaatiossa.¹⁴¹

Tulevaisuudessa on nähtävissä, että yhä useampi yritys investoi merkittävästi verkkokaupankäynnin kehittämiseen ja liiketoiminnan sähköisten toimintamallien kehittämiseen. Monet yrityksistä ovat kuitenkin epäonnistuneet edellä mainittujen toimintamallien strategisessa suunnittelussa. Useinkaan tämä ei johdu teknisistä seikoista, vaan pikemminkin siitä että organisatorisen kontekstin vaikutukset on unohdettu.¹⁴² Sama havainto voidaan tehdä julkisen hallinnon tietohallintahankkeiden osalta. Joskin on syytä todeta, että julkisessa hallinnossa ongelmat ovat usein olleet lisäksi teknisiä tietojärjestelmien koon kasvettua suorastaan valtaviksi, esimerkkeinä tästä ovat verottajan ja liikenneviraston tietojärjestelmät.

Ryhmiä välisen vuorovaikutuksen, organisatorisen oppimisen, tietojohtamisen sekä muutoksen johtamisen vaatimusten huomioiminen voivat siis auttaa strategian suunnittelijoita lisäämään strategisen suunnittelun tehokkuutta ja saavuttamaan paremmin tavoitteitaan, joita ovat:

1. Tunnistaa sidosryhmien rooleja sekä ratkaista tehokkaasti konflikteja, jotka johtuvat erilaisista tavoitteista ja vaatimuksista.
2. Tunnistaa luovia informaatioteknologian käyttösovelluksia, ja saavuttaa tilanne, jossa tietoa jaetaan tehokkaasti sidosryhmien välillä.
3. Koordinoida organisatorisia tekijöitä ja luoda organisaatioon oppiva ilmapiiri.
4. Ymmärtää organisatorisen kontekstin vaikutuksia informaatioteknologian strategian suunnittelun tehokkuuteen.
5. Vähentää muutosvastarintaa ja saavuttaa sisäinen yhtenäisyys organisaation tietojärjestelmien suunnittelussa.¹⁴³

¹⁴¹ Lee & Bai 2003, 39.

¹⁴² Emt., 39.

¹⁴³ Emt., 39.

On kuitenkin todettava, ettei kaikille sopivaa, parasta metodologia informaatioteknologian strategisen suunnittelun ongelmiin ole olemassa. Olemassa olevilla malleilla on kaikilla omat erityiset tavoitteensa. Lisäksi organisaation toimiala vaikuttaa mallin valintaan.¹⁴⁴

Organisaation strategisen suunnittelun ja informaatioteknologian yhteensovittaminen ei siis ole yksinkertaista ja mutkatonta. Työ vaatii suunnitelmallisuutta ja organisaation toimintojen kokonaisvaltaista arviointia ja huomioonottamista. Nämä haasteet korostuvat julkishallinnolle luonteenomaisessa linjaorganisaatiossa.

¹⁴⁴ Lee & Bai 2003, 40.

4. TUTKIMUSAINEISTON KERUU JA ANALYSOINTI

4.1. Tutkimusmenetelmä ja konkreettinen aineiston keruu

Tutkimus- ja analyysimenetelmää valittaessa tulee tehdä harkintaa laadullisen ja määrällisen tutkimusotteen välillä. Tärkeintä on kuitenkin tehdä hyvä tutkimus ja valita juuri siihen sopiva menetelmä. Laadullinen aineisto tarkoittaa yksinkertaisimmillaan tekstiaineistoa, kuten haastatteluita, havainnointeja tai tuotettua kirjallista materiaalia. Laadullisen tutkimuksen ominaispiirre on, että tutkimussuunnitelma kehittyy hankkeen edetessä. Näin ollen kvalitatiivisilla menetelmillä on mahdollista saavuttaa tutkittavan ilmiön prosessiluonne. Tutkimussuunnitelman avoimuus korostaakin eri vaiheiden kietoutumista yhteen: aineiston keruu, analysointi, tulkinta ja raportointi elävät hankkeen mukana.¹⁴⁵ Tässä tutkimuksessa tutkimusote on laadullinen.

Tutkimuksessa käytetään kolmenlaista dokumenttipohjaista aineistoa: poliisin vuosittaiset tulossuunnitelmat sekä toiminta- ja taloussuunnitelmat, tietojärjestelmien ohjauksesta vastanneiden elinten kokouspöytäkirjat ja kokousten tausta-aineistot sekä kehittävän ylläpidon toimeksiantolomakkeet. Tutkimusaineistoksi valittiin strategisen ja operatiivisen johtamisen rajapinnassa olevaa materiaalia, jolla voidaan etukäteen arvioida olevan merkitystä poliisitoiminnan strategisen ohjauksen muuttumisessa konkreettisiksi toimenpiteiksi. Lisäksi materiaalin tuli käsittää sellaista asiakirjallista tietoa, jonka perusteella tietojärjestelmien kehittämistä on ohjattu.

Tutkimuksen dokumenttiaineisto kerättiin kevään 2012 aikana Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön arkistoista, Poliisihallituksen verkkopalvelusta sekä toiminnassa mukana olleilta henkilöiltä. Tulossuunnitelmat sekä toiminta- ja taloussuunnitelmat on julkaistu poliisin julkisessa verkkopalvelussa. Pöytäkirja-aineistot ja kokousten tausta-aineistot saatiin kokouksiin osallistuneiden tai muutoin kokousaineistojen jakelulistalla olleiden henkilöiden henkilökohtaisista arkistoista. Kehittämistöiden tilaamiseen käytetyt

¹⁴⁵ Eskola & Suoranta 2001, 13–16.

toimeksiantolomakkeet (TA-lomakkeet) saatiin osittain HALTIKista (aik. PTHK) ja töiden tekniseltä toimittajalta.

Tulossuunnitelmat sekä toiminta- ja taloussuunnitelmat olivat saatavissa kattavasti koko tutkimuksen tarkasteluajalta. Kehittämisestä kulloinkin vastanneiden ohjaus-, johto-, ja projektiryhmien pöytäkirjoja ei kaikilta osin ollut saatavissa lainkaan, sillä aineistoja ei ollut arkistoitu. Ajallisesti pöytäkirja-aineistoa voidaan kuitenkin pitää kattavana. Kokouksissa käsiteltyjen asioiden tausta-aineistot jäivät hajanaisiksi.

Aineiston keräämisen edetessä todettiin, että kehittämistöiden taustamateriaalia saatiin käyttöön vain viimeisten neljän vuoden ajalta, koska taustamateriaalia ei ollut arkistoitu tai muutoinkaan säilytetty. Lisäksi kerätyt toimeksiantolomakkeet olivat luonteeltaan teknisiä, eivätkä ne sisältäneet tutkimuksen kannalta oleellista tietoa töiden toiminnallisista perusteista. Kehittämistöiden taustamateriaalin osittainen puuttuminen on tutkimuksen kannalta vähintäänkin harmillista, sillä tausta-aineiston perusteella olisi voitu tehdä päätelmiä kehittämistyön aloittamiseen liittyvistä perusteista. Vuoden 2008 jälkeen kehittämisestä vastanneiden johto- ja ohjausryhmien pöytäkirja-aineistojen alustava läpikäynti osoitti, että toiminnallisen kehittämisen yksittäisiin tehtäviin tai niiden perusteisiin ei ollut otettu kattavasti kantaa tai niitä ei ollut kirjattu pöytäkirjoihin.

Näiden seikkojen vuoksi päädyttiin toteuttamaan avainhenkilöiden asiantuntijahaastattelut teemahaastattelurungolla täydentämään joiltain osin puutteellista dokumenttiaineistoa. Haastattelut toteutettiin maaliskuun 2013 aikana yksilöhaastatteluina. Haastattelut sovittiin informanttien kanssa etukäteen, jolloin samalla sovittiin myös haastattelujen nauhoittamisesta. Tutkijalla oli käytössään työnantajalta tarkoitusta varten saatu nauhuri.

Asiantuntijahaastattelu tarkoittaa tilannetta, jossa tutkittavasta ilmiöstä tai prosessista hankitaan tietoa haastateltavilta. Asiantuntija itsessään ei siis ole kiinnostava, vaan se tieto jota hänellä oletetaan olevan tutkimuskohteesta. Asiantuntijahaastattelun haastateltavat valitaan asemansa tai muun osallisuutensa vuoksi, ja aineistonkeruun tarkoituksena on

tuottaa kuvaus jostain ainutkertaisesta tapahtumasta tai ilmiöstä. Asiantuntijahaastattelua kuvaa myös se, että haastateltavat ovat vain hyvin harvoin korvattavissa.¹⁴⁶ Asiantuntijahaastatteluiden rooli tutkimuksessa korostuu niissä tilanteissa, joissa tutkittavasta ilmiöstä tai prosessista on saatavilla vain puutteellista tai hajanaista dokumenttiaineistoa, tai kun tutkitaan keskeneräistä tai meneillä olevaa prosessia¹⁴⁷.

Tutkijan tulee ennen varsinaisia haastatteluja testata haastattelukäytäntöjään. Esihaastattelujen avulla tutkija pyrkii tuottamaan teema-alueuuttelon varsinaisia teemahaastatteluja varten.¹⁴⁸ Tämän kaltainen esihaastattelu toteutettiin syksyllä 2012. Esihaastattelua varten luotua teemahaastattelurunkoa muokattiin esihaastattelun litteroinnin jälkeen siinä esille tulleiden puutteiden ja oivallusten perusteella.

Teemahaastattelulla tarkoitetaan sitä, että haastattelun sisältö on määritelty ennalta, mutta haastattelussa ei kuitenkaan käytetä ennalta määrättyjä tarkkoja kysymyksiä tai haastattelujärjestystä. Teemahaastattelun etuna on sen vapaamuotoisuus ja mahdollisuus käsitellä asioita haastateltavan kannalta mielekkäässä järjestyksessä. Asiantuntijat voivat näin ollen palata jo läpikäytyihin teemoihin myöhemmin haastattelun aikana. Menetelmän käyttöä tässä tutkimuksessa perustellaan etenkin sillä, että tutkimusaihe sijoittuu ajallisesti varsin pitkälle ajanjaksolle, jolloin haastatteluteemoihin liittyvät asiat saattavat palata haastateltavan mieleen asioita läpikäytäessä. Etukäteen valituilla teemoilla varmistetaan kuitenkin se, että kaikkien haastateltavien kanssa käydään läpi samoja sisältöjä. Teemat myös muodostavat jäsentyneen rungon, joka auttaa tutkijaa litteroituun aineistoon syventymisessä.¹⁴⁹

Tutkimuksen haastateltavat valikoitiin siten, että he edustivat poliisin strategisessa tulohajauksessa keskeisesti mukana olleita henkilöitä sekä Poliisiasiain tietojärjestelmän kehittämisestä ja toiminnallisesta määrittelystä vastanneita toimijoita. Näistä

¹⁴⁶ Alastalo & Åkerman 2011, 373–374.

¹⁴⁷ Emt., 373–376.

¹⁴⁸ Eskola & Suoranta 2001, 88–89.

¹⁴⁹ Emt., 86–87.

avaintoimijoista kukaan ei ole korvattavissa asiantuntijana tässä prosessissa, sillä vain prosessissa mukana olleilla toimijoilla on käsitys Poliisiasian tietojärjestelmään toteutettujen kehittävän ylläpidon töiden taustoista ja perusteista. Tämä oli lähtökohtana asiantuntijahaastattelun valitsemiselle menetelmäksi. Haastateltavien määrä on viisi henkilöä, joista kaksi on toiminut keskeisessä asemassa tulossuunnitteluprosessissa poliisin ylijohdossa. Kolme haastateltavaa on ollut mukana kaikissa keskeisissä Poliisiasian tietojärjestelmää ohjanneissa johto- tai ohjausryhmissä. Haastateltavien määrään vaikutti se, että kehittämisestä vastanneiden henkilöiden joukko on alun perinkin suppea ja osa avainhenkilöistä on jo eläköitynyt tai ei ollut muiden syiden vuoksi käytettävissä.

Asiantuntijahaastatteluiden avulla tuotettiin kuvaus Poliisiasian tietojärjestelmän kehittämisestä ja kehittämisen taustoista. Lisäksi haastattelujen avulla pyrittiin selvittämään kehittävän ylläpidon ohjauksen ja poliisin tulosohtauksen välistä suhdetta. Tässä tutkimuksessa oletetaan, että tietojärjestelmien kehittämisestä vastanneiden avainhenkilöiden haastatteluaineistot ilmentävät kehittämisen perusteena olleita seikkoja, jotka, ollakseen strategialähtöisiä, voidaan palauttaa tulossuunnitelmien tasolle.

Haastatteluiden ja dokumenttiaineiston avulla tutkija pyrkii luomaan mahdollisimman tarkan kuvauksen tutkimuskohteestaan tai sen prosessin kulusta, jota tutkii. Tutkija voi myös analysoida toimijoiden tapahtumakuluille antamia tulkintoja ja merkityksiä. Haastateltava on siis tutkittavan ilmiön asiantuntija, joka voi muistaa asioita oikein tai väärin, hän voi kaunistella, jopa valehdella tai vaieta aiheesta.¹⁵⁰ Edellä mainitut tosiasiat otettiin huomioon aineistoa analysoitaessa ja tulkittaessa. Voidaan kuitenkin olettaa, että virallinen dokumenttiaineisto ja haastattelujen kautta kerätty aineisto tukevat ja täydentävät toisiaan.

¹⁵⁰ Alastalo & Åkerman 2011, 372.

4.2. Tutkimusaineiston analysointi

Tämän tutkimuksen aineiston analyysimenetelmänä käytettiin sisällönanalyysia. Valmiiden aineistojen, kuten puheiden, raporttien ja päiväkirjojen analysointiin voidaan käyttää sisällön analyysin lisäksi monenlaisia muita menetelmiä, kuten esimerkiksi tapaustutkimuksen keinoja tai lyhyeen tekstiin kohdistuvaa diskursiivista analyysia¹⁵¹. Menetelmävalintaa perustellaan sillä, että sisällönanalyysi soveltuu erityisen hyvin aineiston jäsentäjäksi muun muassa silloin kun tutkimuksen kohteena ovat julkishallinnon asiakirjat ja pöytäkirjat¹⁵².

Laadullinen sisällönanalyysi tarkoittaa temaattista analyysia, jossa tosin analyysiksi ei riitä pelkkä aineiston luokittelun tekeminen. Analyysin tehtävänä on käydä aineisto läpi systemaattisesti ja saada aineistosta esiin sisältöjä jotka eivät tule esiin suorista lainauksista.¹⁵³ Sisällönanalyysin avulla voidaan jäsentää ja analysoida kirjallista tietoa sekä asioiden ja tapahtumien merkityksiä ja yhteyksiä. Sisällön analyysi ei sinänsä vastaa aineiston lopullista analyysia, vaan tuottaa materiaalia teoreettiselle pohdinnalle, tutkijan omalle, järjelliselle ajattelulle¹⁵⁴.

Sisällönanalyysi voidaan jakaa kahteen päätyyppiin: induktiiviseen ja deduktiiviseen¹⁵⁵. Induktiivisessa sisällönanalyysissä aineiston analysoinnin tarkoituksena on löytää ja nostaa esiin tutkimuksen pääsisältöluokat tekstin sisällöstä. Deduktiivisessa menetelmässä tekstiä peilataan aikaisemmin luodun käsitteistön kautta.¹⁵⁶ Tutkimusaineisto jäsennetään aineiston perusteella muodostuvien käsitteiden avulla. Tässä tutkimuksessa käsitteitä haetaan tekstien ilmisisällön perusteella, kuitenkin siten, että niissä on teoriasta lähtöisin olevia kytkentöjä. Eskolan ja Suorannan mukaan

¹⁵¹ Eskola & Suoranta 2001, 118–119.

¹⁵² Kyngäs & Vanhanen 1999, 4–5.

¹⁵³ Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 19.

¹⁵⁴ Grönfors 1982, 161.

¹⁵⁵ Pietilä 1973, 96.

¹⁵⁶ Emt., 96–97.

voidaankin puhua teoriasidonnaisesta tutkimuksesta¹⁵⁷. Näin ollen tutkimustapaa voidaan pitää deduktiivisena. Systemaattinen luokittelun perusteella aineistoa voidaan järjestää johtopäätösten tekoa varten¹⁵⁸.

Tutkija ei voi olettaa, että haastateltavat kertovat suoraan tutkimuksen tulokset; tutkijalle haastattelut nostavat enemminkin esiin yhä uusia kysymyksiä¹⁵⁹. Laadulliselle tutkimukselle onkin ominaista, että aineisto ja tutkimuskysymykset ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa toisiinsa. Kysymykset muotoutuvat jatkuvasti sitä mukaa, kun tutkija tutustuu aineistoonsa. Kysymykset voivat yleensä tarkentua ja täsmentyä vasta, kun on saatu käsitystä aineiston sisällöstä. Tutkijan on opittava tuntemaan aineistonsa.¹⁶⁰

Asiantuntijahaastatteluiden analyysin tarkoituksena tässä tutkimuksessa oli luoda näkemys Poliisiasian tietojärjestelmän kehittämisen yhteydestä poliisin toiminnalliseen strategiseen ohjaukseen ja tulossuunnitteluun.

Haastatteluaineisto litteroitiin ja analysoitiin muun dokumenttiaineiston kanssa maaliskuuhun 2013 aikana. Haastattelut litteroitiin heti haastattelujen jälkeen niin, että haastattelutilanne oli vielä tuoreessa muistissa. Tutkijalla oli käytössään jokaisessa haastattelussa kaksi nauhuria, joka osoittautui hyväksi ratkaisuksi, sillä yhdessä haastattelussa ilmeni ongelmia toisen nauhurin kanssa. Haastattelut tallennettiin nauhurilta tutkijan tietokoneelle ja samalla nauhurit tyhjennettiin. Haastatteluaineistoa säilytetään tutkijan hallussa. Teemahaastattelurunko on tutkimuksen liitteenä 1.

Sisällönanalyysi, kuten edellä on todettu, soveltuu hyvin sekä dokumentti- että haastatteluaineiston analysointiin. Tämän tutkimuksen analyysin haasteeksi katsottiin dokumenttiaineiston, erityisesti toiminnallisen kehittämisen taustoja käsittelevän aineiston

¹⁵⁷ Eskola & Suoranta 2001, 136.

¹⁵⁸ Grönfors 1982, 161.

¹⁵⁹ Ruusuvuori et al. 2010, 9.

¹⁶⁰ Emt., 13.

laatu, jonka seurauksena haastatteluaineistoa jouduttiin käyttämään Poliisiasiain tietojärjestelmän kehittämisen tosiasiallisessa kuvaamisessa.¹⁶¹

4.3. Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Laadulliseen tutkimukseen liittyen löytyy paljon erilaisia käsityksiä koskien tutkimuksen luotettavuutta. Tästä seuraa kysymys siitä, onko laadullisen tutkimuksen luotettavuuden tarkastelulle vain yhtä ainoaa ja oikeaa tapaa. Yksi ongelma tutkimuksen luotettavuutta pohtiessa on sen objektiivisuuden arviointi ja se, onko objektiivista tietoa edes mahdollista saada. Toinen haaste tutkimuksen luotettavuuden kannalta liittyy tutkijan puolueettomuuteen. Tässä olennaista on se, vaikuttavatko tutkijan ikä, sukupuoli tai esimerkiksi asema kohdeorganisaatiossa siihen, miten hän käsittelee tiedonantajalta saamaansa aineista. Yleisesti on esitetty, että tällaista tiedon suodattumista tutkijan kautta tapahtuu väistämättä, sillä tutkija on se, joka luo tutkimusasetelman sekä tulkitsee saamaansa aineistoa.¹⁶²

Tämän tutkimuksen analyysiä tehtäessä huomioitiin haastatteluaineistoon liittyvät mahdolliset inhimillisistä tekijöistä aiheutuvat vaikutukset. Haastateltavien henkilökohtaiset mielipiteet ja vaikuttimet saattavat aiheuttaa sen, että kehittämisprosessin tosiasiallisen kuvauksen yksiselitteinen muodostaminen on joka tapauksessa mahdotonta. Lisäksi kiinnitettiin huomiota tutkijan omaan rooliin tutkimuskohteena olevan organisaation jäsenenä. Tutkijan omien ennakkokäsitysten vaikutukset analyysissä pyrittiin huomioimaan mahdollisimman avoimen ja läpinäkyvän aineiston käsittelyn avulla. Täydellistä objektiivisuutta ei laadullisessa tutkimuksessa voida saavuttaa, mutta tutkijan velvollisuus on tuoda ajattelunsa niin läpinäkyväksi, että lukija kykenee seuraamaan, mihin lähtökohtiin tutkijan tekemät ratkaisut perustuvat¹⁶³.

¹⁶¹ Alastalo & Åkerman 2010, 375.

¹⁶² Tuomi & Sarajärvi 2009, 131–132.

¹⁶³ Jyrhämä 2004, 224.

5. TUTKIMUKSEN TULOKSET

5.1. Poliisitoiminnan strategiset teemat vuonna 2000

Seuraavassa käsitellään sellaisia vuosien 2000–2010 tulossuunnitteluasiakirjojen kirjauksia, joilla voidaan olettaa olleen vaikutuksia Poliisiasiain tietojärjestelmien kehittämiseen 2000-luvulla. Tutkimuksessa vuotta 2000 käsiteltiin tulostavoitteiden ja keskeisten toimenpiteiden osalta alkutilanteena, johon sen jälkeen laadittuja tulossuunnitteluasiakirjoja verrattiin. Myös asiantuntijahaastatteluaineistoa tulkittiin tulossuunnitteluaineistosta nousseiden teemojen perusteella. Esille nousseet teemat ovat: muutokset toimintaympäristössä, muutokset keskeisissä tulostavoitteissa sekä muutokset keskeisissä toimenpiteissä.

Tulosjohtaminen ja tulosohtaus oli otettu poliisihallinnossa vaiheittain käyttöön 2000-luvun alkuun mennessä. Tämä kehitys näkyy jossain määrin myös kirjallisessa dokumenttiaineistossa. Tulossuunnitteluasiakirjojen esitysmuoto ja jäsenystapa vaihtelivat erityisesti 2000-luvun alkupuolella lähes vuosittain. Vaihteleva esitysmuoto ja vuosikymmenen loppua kohden kehittynyt tulossuunnittelun dokumentointi jättivät tietyt asiat tulkinnanvaraisiksi. Tiettyjen kirjausten osalta jäi muun muassa epäselväksi se, onko tulostavoitteiden ja suunniteltujen toimenpiteiden osalta tullut uusia painotuksia vai onko tosiasiallisesti kyse vain tarkentuneista kirjauksista.

Poliisitoiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta korostettiin siis erityisesti dokumenttiaineistossa, mutta haastateltavien lausunnoissa ne saivat vähäisemmän painoarvon. Tosin toisessa johtajahaastattelussa nousi esiin tarve saada kattavampaa tietoa toimintaympäristön muutoksista sekä toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta:

”...oikeastaan kaksi asiaa, jotka edellyttävät edelleenkin kehittämistä. Jos puhutaan tulosohtauksesta, niin siihen liittyy ensinnäkin se, että meidän täytyy tietää mitä toimintaympäristössä tapahtuu ja tulee tapahtumaan [...] Toinen on sitten se, että kun me satsataan panoksia, satsataan rahaa ja satsataan

henkilötyövoimaa jonkun toiminnan tekemiseen, niin tällöinen kustannushyötyarviointi, että kannattaako juuri siihen satsata...” H2

Viime vuosien kehitys tulosohjausprosessissa on johdon mielestä tuonut haasteita tulosjohtamiseen. Tulosohjausprosessin yksinkertaistaminen on johdon näkemyksen mukaan vähentänyt jopa liiaksi tulostavoitteiden ja niiden seuraamiseksi laadittavien mittareiden asettelua, jotta voitaisiin puhua todellisesta tulosjohtamisesta. Tällä voidaan olettaa olevan merkitystä myös tietojärjestelmien vaatimusten määrittelylle. Jos tulostavoitteita ja suunniteltuja toimenpiteitä koskevat kirjaukset jäävät hyvin vähäisiksi tai yleiselle tasolle, hankaloittaa se tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen suunnittelua.

Vuosille 2000–2003 laaditun poliisin tulossuunnitelman pitkän aikavälin tavoitetilan kuvaus tiivistyi kolmeen aihealueeseen:

1. Osaava henkilöstö, joka määrittellään palvelutarpeen ja tehtävien mukaan.
2. Tehokas palveluverkosto, joka on alueellisesti ja toiminnallisesti kattava.
3. Ydintoiminnallisuuksina olivat yleinen järjestys ja turvallisuus, rikostorjunta sekä lupapalvelut. Näihin kuulumattomia katsottiin olevan vankien kuljetukset sekä päihtyneiden säilyttäminen.

Tulossuunnittelukauden 2000–2003 aikana kiinnitettiin huomiota erityisesti uuden vapaan liikkuvuuden tuomiin kansainvälisiin turvallisuusuhkiin. Poliisilla tulikin olla yhä enemmän valmiuksia toimia ympäristössä, jossa kohdataan eri kansallisuuksista ja kulttuureista tulevia ihmisiä. Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden arvioitiin lisääntyvän kyseisellä tulossuunnittelukaudella. Toimintaympäristössä tapahtunut kansainvälistyminen, teknistyminen ja monimutkaistuminen vaativat valmiuksia tuottaa laadultaan ja kattavuudeltaan parempaa tietoa poliisitoiminnan ja päätöksenteon tueksi.

Myös suomalainen yhteiskunta itsessään on ollut muutoksessa muun muassa alueellisen eriytymisen, syntyvyyden kehityksen, maan sisäisen muuttoliikkeen sekä kasvukeskusten syrjäytymisongelmien suhteen. Syrjäytymisen arvioitiin lisäävän laittomien päihteiden saatavuutta ja siten myös järjestyshäiriöitä. Yhteiskunnan perinteisten normien uskottiin menettävän merkitystään, jolloin uusien alakulttuurien ja ääriliikkeiden katsottiin voivan aiheuttaa turvallisuusriskejä. Ääriryhmien arvioitiin käyttävän enenevässä määrin julkisia

tietoverkkoja aatteensa levittämisessä. Paikallisten turvallisuussuunnitelmien osalta poliisiin katsottiin olevan merkittävässä roolissa erityisesti lasten ja nuorten sosiaalisen turvattomuuden ymmärryksen lisäämisessä. Huolestuttavina kehityssuuntina nähtiin perheväkivallan lisääntyminen, nuorten miesten väkivalta-asenteet sekä vanhemmuuden puuttuminen. Epätasaisen alueellisen kehityksen arvioitiin jatkuvan.

Tulossuunnittelukauden 2000–2003 keskeisinä painopistealueina olivat kiireellisten hälytystehtävien hoitaminen ja lähipoliisitoiminnan integrointi osaksi poliisin perustoimintaa. Rikostorjunnan osalta painotettiin erityisesti vakavien, yksilöön kohdistuvien rikosten sekä suurta taloudellista vahinkoa aiheuttavien rikosten torjuntaa. Huomiota kiinnitettiin myös huumausainerikollisuuden, talousrikollisuuden ja harmaan talouden sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Schengen-yhteistyön myötä poliisin kansainvälisen toiminnan katsottiin laajenevan. Poliisin tietohallinnon tavoitteeksi asetettiin päätöksentekoa ja hankintoja keskittämällä aikaansaada yhdenmukaiset ja teknisesti laadukkaat tietojärjestelmät.

Yllä mainittujen tulostavoitteiden saavuttamisen keinoiksi esitettiin muun muassa ideologisesti motivoituneen rikollisuuden seurantajärjestelmän kehittämistä tarkemman tilannekuvan luomiseksi. Lisäksi pyrittiin kontrolloimaan rikoksenuusijoita sekä järjestäytynyttä ja muuta ammattirikollisuutta. Talousrikosten torjunnassa päätettiin painottaa rikoshyödyn konfiskaatiota ja rikoksen uhrin mahdollisuutta saada vahingonkorvausta. Koko 2000-luvun jatkunut pitkäjänteinen panostaminen talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan tuotiin vahvasti esiin myös asiantuntijahaastatteluissa. Suunnitelmallinen ja määrätietoisesti ohjattu toiminta, jolle on myös kohdennettu riittävästi resursseja, on jalkautunut hyvin käytännön toiminnaksi. Tämä näkyy muun muassa laadukkaina kirjauksina erityisesti talousrikosjuttujen luokittelun osalta.

Massarikosten torjunnassa päätettiin kehittää rikosten paljastamista tukevaa analyysitoimintaa sekä teknistä rikostutkintaa. Lisäksi kansalaisten osallistumista pyrittiin parantamaan tarjoamalla heille uusia tapoja ilmoittaa rikoksista, esimerkiksi sähköisen rikosilmoituksen avulla. Perheväkivallan osalta kiinnitettiin erityisesti huomiota lastensuojeluilmoitusten tekemiseen siten, että tiedot olisivat laajasti eri viranomaisten

hyödynnettävissä. Myös ajoneuvoihin kohdistuneiden rikosten torjuntaa päätettiin tehostaa.

Toiminnan tehostamisen tavoitteeksi asetettiin tietojärjestelmien mobiilikäytön mahdollistaminen poliisin ajoneuvoissa. Merkittävänä uudistuksena voitiin pitää myös Schengen-tietojärjestelmän käyttöönottoa syksyllä 2000. Poliisiasia- ja tietojärjestelmän tietosisällön oikeellisuuteen ja tietojen yhdenmukaisuuteen esitettiin kiinnitettävän huomiota sekä ohjeistuksella että laadun valvonnan tehostamisella. Poliisi- ja oikeushallinnon välistä tiedonvaihtoa pyrittiin kehittämään siten, että yksittäisen rikosasian elinkaari ulottuisi rikoksen kirjaamisesta tuomion täytäntöönpanoon saakka.

5.2. Muutokset poliisin toiminnan painopistealueissa 2000-luvulla ja muutosten vaikutukset Poliisiasia- ja tietojärjestelmään

Seuraavassa käsitellään dokumenttiaineistossa ja asiantuntijahaastatteluissa ilmeneviä muutoksia poliisin toiminnan painopistealueissa ja suunnitelluissa toimenpiteissä tulostavoitteiden saavuttamiseksi vuoden 2000 jälkeen. Yleisesti voidaan todeta, että strategiset teemat säilyivät varsin muuttumattomina tutkimusajanjakson aikana; toistuvat keskeiset teemat olivat esillä jo vuoden 2000 tulossopimuksessa.

Haastateltavien vastauksissa korostuivat eri vuosina tapahtuneet muutokset painotuksissa jo olemassa olevien rikostorjunnan teemojen välillä, mutta varsinaisia uusia teemoja on haastateltavien mukaan syntynyt vain vähän. Haastateltavien näkemys on tältä osin yhdenmukainen tulossuunnitteluaineiston kanssa.

”Jos puhutaan isoista linjoista, niin kovin paljon ei ole [painopistealueet] muuttunut. Tietenkin välillä on ollut kaiken näköisiä Balanced Score Card -tyyppisiä raportointijärjestelmiä, nelikenttäanalyysiä ja niin edespäin, mutta ne pääasiat eivät ole muuttuneet.” H2

”No minusta kyllä ei (naurahtaa). Minä en ole kyllä havainnut mitään isompia muutoksia painotuksissa [...] siis ainakaan sillä tavalla, että ne olisivat vaikuttaneet tietojärjestelmän kehittävään ylläpitoon.” H3

Vuoden 2002 tulossuunnitelmassa todettiin, että maan sisäinen muuttoliike jatkaa edelleen suuntautumista kasvukeskuksiin. Tämän katsottiin voivan aiheuttaa epätasapainoa palveluiden saatavuudessa kasvukeskusten ja harva-asutusalueiden välillä. Keinona palveluiden saatavuuden turvaamiseksi harva-asutusalueille pidettiin edelleen tietoliikenneyhteyksien rakentamista poliisiautoihin. Myös yhteiskunnan eriarvoistumisen arvioitiin jatkuvan.

Ulkomaalaisten ja pakolaisten määrän todettiin jatkavan kasvuaan. Tämän katsottiin edellyttävän aktiivista puuttumista mahdollisesti lisääntyviin rasistisiin tekoihin. Rajatarkastusten poistuminen aiheutti toimenpiteitä valvonnassa ja tarkkailussa. Myös ideologisesti motivoitunut, jopa globaali laiton toiminta aiheutti uusia haasteita tiedustelulle.

Lisäksi järjestäytyneen rikollisuuden uhka oli kasvussa. Tätä pyrittiin torjumaan lainvalvontaviranomaisten yhteisillä tutkintaryhmillä sekä tehostamalla epäsovinnaisten pakkokeinojen ja DNA-tunnisteen käyttöä rikosten tutkinnassa ja ehkäisemisessä. Myös huumausaineisiin ja muihin päihteisiin liittyvän rikollisuuden arvioitiin lisääntyvän. Erityisiä toimenpiteitä tämän arveltiin aiheuttavan muun muassa perheväkivallan ehkäisemisessä sekä huumausainerikollisuuteen liittyvän ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden estämisen ja paljastamisen tehostamisessa.

Uusien tietoteknisten palveluiden katsottiin vaikeuttavan talousrikosten paljastamista. Tulossuunnittelukauden tavoitteena olikin talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentyminen sekä rikoshyödyn jäljittäminen. Toimenpiteinä tavoitteen saavuttamiseksi mainittiin muun muassa syyttäjäyhteistyön parantaminen ja pakkokeinojen käytön kehittäminen. Lisäksi kiinnitettiin huomiota juttujen tutkinta-aikojen seurantaan.

Erityistä huomiota myös haastateltavien vastauksissa saivat huumausainerikosten, talousrikosten ja harmaan talouden sekä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta ja niihin liittyvien pakkokeinojen käyttö. Nämä teemat tulivat esiin kaikkien haastateltavien vastauksissa. Kyseiset teemat olivat keskeisessä asemassa myös tulossuunnitteluasiakirjoissa koko tutkimusajanjakson ajan. Näiltä osin strategiset painotukset ovat olleet pitkäjänteisiä, eikä merkittäviä muutoksia myöskään teemojen painotuksissa ollut havaittavissa. Haastateltavat pitivätkin tärkeänä toiminnan

pitkäjänteisyyttä, joka mahdollisti Poliisiasian tietojärjestelmän suunnitelmallisen kehittämisen. Haastateltavat toivat esille kulloinkin voimassa olevan hallitusohjelman merkityksen pitkäjänteisessä poliisitoiminnan kehittämisessä. Hyvänä esimerkkinä tästä on edellä mainittu talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan painottaminen, joka näkyi selkeästi esimerkiksi sekä vuoden 2005 toiminta- ja taloussuunnitelmassa:

”Suunnittelukaudella painotetaan erityisesti poliisin strategiassa vahvistettuja linjauksia talousrikostorjunnan tehostamiseksi. Rikostorjunnan eri sektoreiden haasteet ja työn tuloksellisuus huomioon ottaen talousrikostorjunta on alue, joka edellyttää eniten välittömiä parannustoimenpiteitä”¹⁶⁴.

haastateltavien vastauksissa:

”...talousrikos on siitä hyvä esimerkki. Kun se on tällä tavalla nyt saatu läpi, että sinne on saatu, sanotaan vaikka tuolta eduskunnasta lähtien, rahaa ja resurssia, ja se kohdennetaan tietyllä tavalla korvamerkittynä rahana talousrikostutkintaan. Sitten sitä myös ohjauksen ja seurannan kautta kontrolloidaan, että mitä tuloksia saadaan, niin se on minun mielestäni vaikuttanut siihen, että se porukka, joka näitä tutkii on motivoitunut ja ne tekevät ne asiat suhteellisen kunnolla...” H4

että kauden 2003–2007 hallitusohjelmassa:

”Talousrikosten ja harmaan talouden estämiseksi ja rikoshyödyn takaisin perimisen tehostamiseksi kehitetään lainsäädäntöä sekä viranomaisten yhteistoimintaa”¹⁶⁵.

Rikostorjunnassa korostettiin uusien rikosentekijöiden rekrytoitumisen estämistä sekä rikossenuusimisen vähentämistä pyrkimällä pitämään kiinnijäämisriski korkealla tasolla.

¹⁶⁴ Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2005–2009 2004, 31.

¹⁶⁵ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Huumausainerikosten torjunnassa alettiin soveltaa Kansallista huumeohjelmaa, jonka tavoitteena oli huumerikollisuuden kasvun hidastaminen ja se, ettei turvallisuuden taso heikkene vuoden 1999 tasosta. Toiminnan suunnitelmallisuuden tärkeys poliisitoiminnassa korostui, kuten myös analyysitoiminnan ja analyysitiedonkäytön lisääntynyt tarve.

Poliisin tietohallintokeskus hajasijoitettiin Rovaniemelle. Tämän arvioitiin aiheuttavan ainakin lyhyellä ajanjaksolla haasteita tietoteknisten palveluiden kehittämiseksi.

Vuoden 2003 tulossuunnitelmassa arvioitiin muuttoliikkeen kasvukeskuksiin jatkuvan, mutta sen vauhdin alkavan hidastua. Ulkomaalaisten määrän, samoin kuin laittoman maahantulon määrän arveltiin lisääntyvän. Todettiin, että järjestäytyneen rikollisuuden torjunta tulee huomioida kaikessa poliisitoiminnassa. Poliisin tietojärjestelmien katsottiin tehostavan kaikkea viranomaistoimintaa.

Rikosasioita käsittelevien viranomaisten yhteistyötä pyrittiin tiivistämään, sillä uusien tietoteknisten palveluiden sekä talouden kansainvälistymisen katsottiin lisäävän talousrikollisuutta ja ylläpitävän harmaata taloutta. Myös ideologisesti motivoituneen globaalin toiminnan uskottiin edelleen yleistyvän. Huumausaine-, väkivalta- ja uusintarikollisuuden vähentäminen oli myös kyseessä olevan jakson tavoitteena.

Keskeisenä painopistealueena pyrittiin vähentämään kansalaisiin ja yhteisöihin kohdistuvien ja järjestäytyneitä rikollisuutta ruokkivien päivittäisrikosten määrää. Lisäksi näiden rikosten selvitystasoa haluttiin parantaa erityisesti viranomaisyhteistyön, kätkemisrikosten paljastamisen, rekisteröintien, pakkokeinojen käytön ja teknisen tutkinnan avulla.

Vuoden 2005 tulossuunnitelmassa keskitettiin huomio lisääntyvään syrjäytymiseen. Huolta oli erityisesti perheväkivallan määrän kasvusta ja nuorten häiriökäyttäytymisen lisääntymisestä.

Tietoyhteiskunta todettiin haavoittuvaiseksi: rikollisen toiminnan aiheuttamat häiriöt yhteiskunnallisille toiminnoille sekä rikollisten lisääntyvä viestintä verkossa oli otettava entistä paremmin poliisin toiminnassa huomioon. Talousrikostorjunnassa pyrittiin

painottamaan rikosten paljastamista ja tutkinnan nopeutta. Myös rikoshyödyn jäljittämistä haluttiin tehostaa.

Kovan rikolliskulttuurin vaikutusten ihmisten jokapäiväiseen elämään arvioitiin lisääntyvän. Esimerkiksi huumausainerikollisuuden, paritustoiminnan, talousrikosten ja ihmiskaupan katsottiin ylläpitävän muun muassa päihteiden käyttöä ja varastetun tavarankäytön markkinoita. Lisäksi rajaturvallisuuden oletettiin heikenevän, josta arveltiin seuraavan laittoman maahantulon lisääntymistä. Toimenpiteenä näiden estämiseksi korostettiin suunnitelmallista rikostorjuntaa, jonka perustana tuli olla strategiset ja operatiiviset rikosanalyysit. Huumausainerikollisuuden ja muun vakavimman ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tuli perustua jatkossa rikostiedusteluun ja -analyysiin. Rikoksentekijöiden rekisteröintiin ja rikosten sarjoittamiseen tuli kiinnittää huomiota.

Kansalaisten arkiturvallisuuden arvioitiin olevan heikkenemässä. Tämä näkyi esimerkiksi yleisen valvonnan määrä vähenemisessä, massarikosten selvityssasteen laskussa sekä tasavertaisten julkisten palveluiden saamisen heikkenemisessä. Sisäisen turvallisuuden vision tavoitteena olikin väkivalta-, huumausaine-, talous- ja uusintarikollisuuden vähentäminen. Myös mahdollisen terrorismin torjunnan merkitys mainittiin ensikertaa tulossuunnitelmassa.

Poliisin tietohallintoa oli ohjattu poliisin tietohallintostrategian mukaisesti koko tutkimuksen tarkastelujakson ajan. Strategisella tasolla tietojärjestelmien merkitystä korostettiin arvioimalla sen tehostavan poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten yhteistyötä. Tietojärjestelmien avulla haluttiin tuottaa täsmällistä ja luotettavaa tietoa päätöksenteon tueksi.

Erityisesti johtajien, mutta myös asiantuntijoiden vastauksissa kiinnitettiin huomiota poliisitoiminnan tietointensiivisyyden lisääntymiseen. Toiminnan suunnittelun ja ohjauksen tueksi tarvitaan entistä enemmän analysoitua ja reaaliaikaista tietoa. Rajat ylittävän niin sanotun hit-and-run -tyyppisen rikollisuuden, jossa ulkomaalaiset rikoksentekijät saavuttuaan Suomeen tekevät lyhyessä ajassa lukuisia omaisuusrikoksia ja poistuvat sitten nopeasti maasta, torjunta edellyttää reaaliaikaista tilannekuvaa ja kattavaa tiedonvälitystä myös eri viranomaisten kesken. Vastaava kehitys näkyi myös

dokumenttiaineistossa, jossa vuosikymmenen loppupuolella alettiin korostaa analysoidun tiedon merkitystä toiminnan suunnittelussa ja toimenpiteiden kohdentamisessa.

Pitkántähtäimen toimintalinjoina vuoden 2005 tulossuunnitelmassa mainittiin järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjumisen perustuminen suunnitelmalliseen paljastustoimintaan. Huumausainerikollisuuden torjunnassa painotettiin erityisesti törkeiden huumausainerikosten tutkintaa, katukäytön valvontaa ja hoitoonohjauksen tukemista. Massarikollisuuden torjunnassa painotettiin huolellista dokumentointia ja henkilörekisteröintejä, kattavaa teknistä tutkintaa, rikosten sarjoittamista ja kätöntärikollisuuden paljastamista. Talousrikostutkinnan puolella tuli huolehtia yhdenmukaisesta luokittelusta.

Vuoden 2006 tulossuunnitelmassa erityisinä valvonnan tavoitteina olivat väkivaltarikollisuuden kasvun pysähtyminen sekä rattijuoppojen ja liikenteen riskikäyttäytymisen määrän väheneminen. Tavoitteiden saavuttamiseksi keskeisimpinä toimenpiteinä mainittiin yhteistyön lisääminen sosiaaliviranomaisten kanssa. Väkivallan ehkäisemisen ja torjunnan tuli olla suunnitelmallista ja analysoituun tietoon perustuvaa. Lisäksi automaattisen liikennevalvonnan prosesseja haluttiin tehostaa.

Hälytystoiminnan toimintavalmiuden haluttiin pysyvän vuoden 2003 tasolla. Tähän pyrittiin muun muassa kenttäjohtojärjestelmän (POKE) kehittämisellä ja käyttöönottolla.

Rikostorjunnassa Suomi pyrittiin pitämään rikoksen uhriksi joutumisen kannalta Euroopan turvallisimpana maana. Keskeisiä toimenpiteitä tämän saavuttamiseksi olivat esimerkiksi talousrikostorjunnan ja harmaan talouden torjunnan tehostamistoimien jatkaminen, massarikosten selvitystason nostaminen ja järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytysten heikentäminen. Liiketoimintakiellon valvontaa tuli tehostaa. Talousrikosten tutkintaa haluttiin edistää pääkaupunkiseudulle perustetun talousrikosten esikäsittely-yksikön avulla. Väkivaltarikosten ehkäisemiseksi suunniteltiin Väkivaltarikollisuuden torjuntaohjelman toimeenpanoa.

Poliisitoiminnassa panostettiin huolelliseen rikosilmoitusten kirjaamiseen tehokkaan analyysitoiminnan mahdollistamiseksi. Rikostorjunnan tuli perustua reaaliaikaiseen

tiedonvälitykseen ja viranomaisyhteistyön kautta saadun analysoidun tiedustelutiedon hyödyntämiseen. Myös väkivaltarikostorjunnassa tuli huomioida riittävän laaja tietojen analysointi. Nuorten rikostentekijöiden esitutkinta tuli suorittaa erityisen joutuisasti.

Vuoden 2007 tulossuunnitelmassa keskeisimmiksi toimintaympäristön muutoksiksi arvioitiin Schengen-maiden välisten sisäraajatarkastusten lopettamisesta aiheutuva rikollisten ja turvapaikkajärjestelmää väärinkäyttävien henkilöiden tulo Suomeen. Myös Euroopassa yleisten poliittisten, rasististen ja syrjintään liittyvien ääriliikkeiden katsottiin voivan rantautua myös Suomeen. Näiden arvioitiin edellyttävän sisäisen turvallisuuden viranomaisten tiiviimpää yhteistyötä ulkomaalaisvalvonnassa sekä tietojärjestelmien yhteiskäytön tehostamista.

Rikollisryhmien toiminnan arvioitiin yleistyvän ja niitä arvioitiin johdettavan osin myös ulkomailta. Järjestäytyneen rikollisuuden arvioitiin voivan vaikeuttaa esitutkintaprosessia asianomistajiin ja todistajiin sekä viranomaisiin kohdistuvan häirinnän kautta.

Toiminnan painopisteissä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia. Poliisitoimintaa päätettiin tehostaa poliisiorganisaatiota kehittämällä, myös yksiköiden kokoa päätettiin suurentaa. Verkkoasiointia kehitettiin osana palveluverkoston uudistamista. Tietojärjestelmien osalta merkittävä päätös oli uudistaa poliisin keskeisimmät tietojärjestelmät yhdeksi kokonaisuudeksi. Rikostorjunnan osalta uutena keskeisenä toimenpiteenä kirjattiin lapsiin ja nuoriin kohdistuvan väkivallan vähentäminen.

Vuoden 2007 tulossuunnitelmassa tietohallinto kirjattiin ensi kertaa omaksi kokonaisuudekseen, osaksi konsernipalveluita. Keskeisinä toimenpiteinä tietohallinnossa olivat uusien tietohallintohankkeiden valtakunnallinen koordinointi tietohallinnon koordinaatioryhmän kautta ja tietojärjestelmän toiminnallisen kehittämisen vastuuttaminen perustettaville, yksikkökohtaisille johtoryhmille. Lisäksi ehdotettiin otettavaksi käyttöön tuloksellisuusarviointi ja tietohallinnon päätöksentekomalli uusien hankkeiden käynnistyessä.

Vuoden 2008 tulossuunnitelman mukaan järjestäytynyt rikollisuus pyrki integroitumaan lailliseen elinkeinotoimintaan, yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja sen tärkeisiin

toimintoihin. Rikollisorganisaatiot hyödynsivät yhä enemmän tietoverkkoja ja pitkälle kehittyntä informaatioteknologiaa. Tämän arvioitiin mahdollisesti lisäävän ja vahvistavan järjestäytyntä rikollisuutta Suomessa.

Lainsäädäntöhankkeista ajankohtaisia, erityisesti tietojärjestelmien kehittämisen kannalta, olivat henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttaminen sekä lainsäädäntöhanke poliisilain, esitutkintalain ja pakkokeinolain muodostaman lainsäädäntökokonaisuuden selkeyttämiseksi.

Asiantuntijahaastatteluissa poliisitoimintaan vaikuttavilla lainsäädäntöhankkeilla katsottiin olevan merkittävä rooli tulossuunnittelussa. Lainsäädännön osalta kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että lakimuutosten aiheuttamia tietojärjestelmien muutostarpeita oli otettu heikosti huomioon tulossuunnittelu- ja lainsäädäntöprosesseissa. Esimerkkinä tästä mainittiin muun muassa se, ettei poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain valmistelun ja täytäntöönpanon yhteydessä kiinnitetty lainkaan huomiota tietojärjestelmän kehittämistarpeisiin. Samaan ajankohtaan tapahtunut Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisen kehittämisen tilapäinen alasajo tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen suunnitellun aloittamisen myötä johti lopulta siihen, että rahoitusta Poliisiasian tietojärjestelmän kehittämiseen jouduttiin keräämään sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikön eri vastuualueilta ja muutokset järjestelmään saatiin toteutettua vasta yli vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

”... ja siinähan nyt on tapahtunut myös ikäviä yllätyksiä eli siihen ei olekaan sitten johdon puolesta varattu rahallista resurssia. Välttämättä tulee mieleen nyt tässä esimerkki, kun tuli tämä niin sanottu putkalaki vuonna 2006, niin se oli juuri sitä aikaa jolloin millään järjestelmällä ei ollut kehittävän ylläpidon rahoja ja sitten kun PATJAan olisi tarvinnut tehdä huomattaviakin muutoksia tämän lainsäädännön johdosta, niin ei ollutkaan mitään budjettia varattuna näitten muutostöitten toteuttamiseen...” H3

Rikostorjunnassa keskeiseksi toimenpiteeksi kirjattiin teknisen tutkinnan kehittäminen. Teknisen tutkinnan oikeusvarmuus ja laatu haluttiin taata prosessin kaikissa vaiheissa. Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa tehostettiin kohdetorjunnan aikaisempaa

laajemmalla käytöllä. Talousrikostorjunnassa kiinnitettiin huomiota reaaliaikaiseen rikosten paljastamiseen. Rikoshyödyn takaisinsaantia haluttiin tehostaa kaikilla rikostorjunnan osaluilla.

Tietohallinnon osalta merkittävä muutos oli aikaisemmin Rovaniemelle hajasijoitetun poliisin tietohallintokeskuksen lakkauttaminen ja sen pohjalta uuden koko sisäasiainministeriön hallinnonalan kattavan tietotekniikkakeskuksen (HALTIK) perustaminen. Lisäksi tällä suunnittelukaudella korostui erityisesti poliisin hallintorakenteen uudistaminen (PORA I).

Vuonna 2009 tulossuunnitelmassa toimintaympäristön kannalta merkittävimpiä uhkina nostettiin esiin tietoverkkorikollisuus ja yritysvakoilu. Sopimuskaudella aloitettiin internetin tehokkaaseen valvontaan ja viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon liittyvät kartoitukset.

Rikostorjunnan osalta uusina keskeisinä toimenpiteinä kirjattiin tietoverkkotiedustelun ja tietotekniikkarikollisuuden torjunnan tehostaminen. Tietohallinnossa käynnistettiin tietojärjestelmien kokonaisuudistushanke ja otettiin käyttöön poliisi kenttäjohto- ja analyysijärjestelmä.

Kansainvälisessä toiminnassa oli huomioitava uusi Prümin sopimus, joka mahdollisti aikaisempaa tehokkaamman kansainvälisen tietojenvaihdon rikostorjunnassa. Pitkään jatkunut SIS II -hanke vaati edelleen merkittävästi tietohallinnon panostusta.

Vuonna 2010 toiminta- ja taloussuunnitelmassa toimintaympäristön uutena piirteenä esille tuli talouden taantuma ja sen mukanaan tuomat lieveilmiöt, kuten perhe- ja läheisväkivallan lisääntyminen sekä lievempien omaisuusrikosten määrä kasvu.

Rikostorjunnassa korostettiin rikosprosessin joutuisuutta, jota haluttiin parantaa poliisin ja syyttäjän yhteistyöllä heti esitutkinnan alusta saakka. Lisäksi haluttiin käyttää tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti esitutkinnan rajoittamismenettelyä. Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistä rikostiedustelu- ja analyysitoimintoa haluttiin hyödyntää vakavan rikollisuuden suunnitelmallisessa torjunnassa.

Tietynlaiseksi ongelmaksi haastateltavien keskuudessa koettiin se, että vaikka rikostorjunnan teemat ovat pysyneet varsin muuttumattomina 2000-luvulla, ovat painotukset niiden sisällä muuttuneet lähes vuosittain. Tämä on johtanut siihen, että tietojärjestelmien pitkäjänteinen suunnittelu on koettu hankalaksi. Lisäksi suunniteltujen toimenpiteiden jalkauttaminen on erityisesti asiantuntijoiden mielestä jäänyt osin toteutumatta.

5.3. Poliisin tietohallinnon ohjaus

5.3.1. Poliisin tietohallinnon päätöksentekomenettely

Poliisin tietohallintoa on ohjattu poliisin ylijohtoon asetettujen työ-, ohjaus- ja johtoryhmien kautta. Vuosituhannen vaihteeseen saakka poliisin tietohallinnon ohjaus tapahtui pääsääntöisesti tietojärjestelmähankkeiden ja niille asetettujen tavoitteiden avulla. Ohjauksesta vastasi poliisiosaston tietohallintoyksikkö. Vuonna 1999 tehdyllä päätöksellä poliisin tietohallinnon ohjaus siirrettiin tuolloin Keskusrikospoliisin (KRP) yhteyteen perustettuun Poliisin tietohallintokeskukseen (PTHK).¹⁶⁶ Poliisin tietohallintokeskuksen tehtäviksi määriteltiin muun muassa vastuu poliisin tietohallinnosta, tietoteknisten laitteiden hankinnasta ja palveluiden tuottamisesta sekä infrastruktuurista poliisin toiminta- ja tietohallintostrategioiden mukaisesti¹⁶⁷.

Vuonna 2006 poliisin tietohallinnon ohjaus keskitettiin jälleen SM:n poliisitoimintayksikköön, tietohallinnon vastuualueelle. Tietojärjestelmähankkeiden hallintaprosessi jaettiin määräyksellä toteutus-, hallinta- ja päätöstasolle. Kukin taso vastasi osaltaan sille määritetyistä toteutusvaiheista, joita olivat:

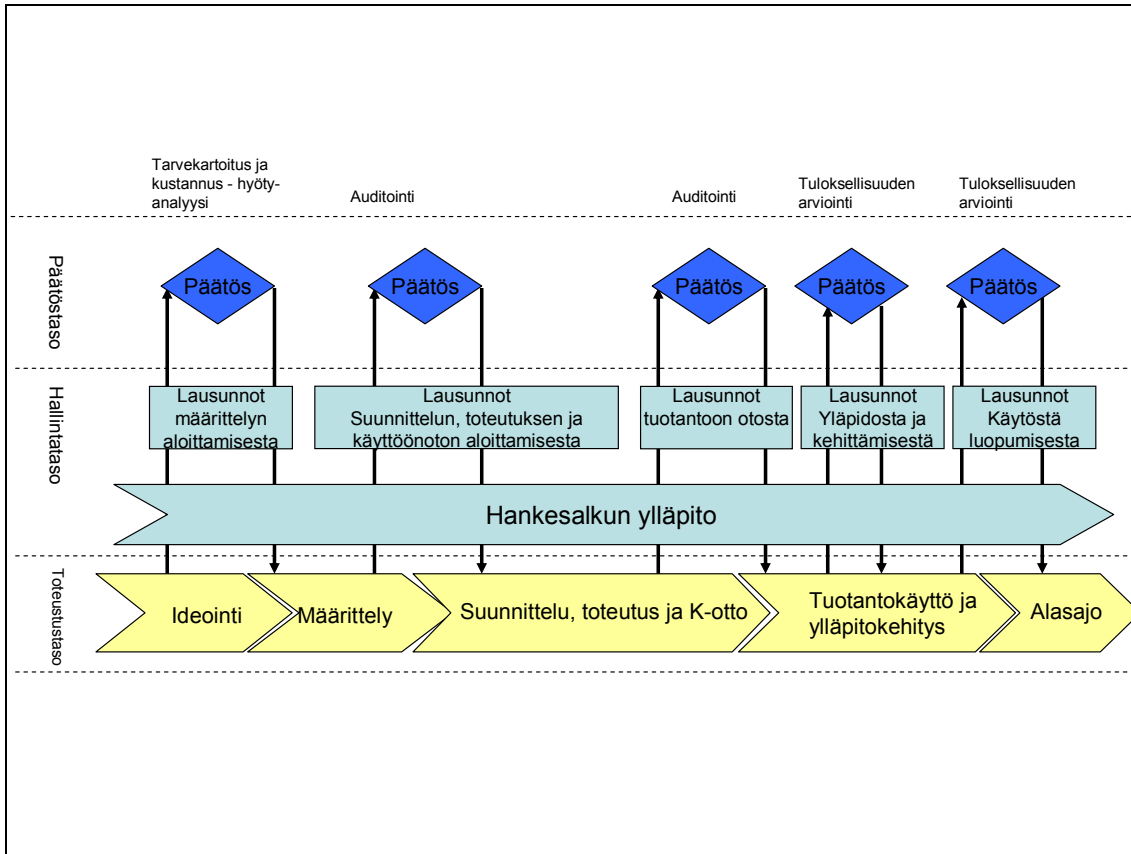
1. Ideointi
2. Määrittely
3. Suunnittelu, toteutus ja käyttöönotto

¹⁶⁶ Sisäasiainministeriön päätös SM-01346/Tu-42.

¹⁶⁷ Aunola 2011, 231–233.

4. Tuotantokäyttö ja ylläpitokehittäminen
5. Alasajo (käytöstä luopuminen).

Toteutusvaiheet ja niiden jakautuminen prosessin eri tasoille on kuvattu kuvassa 3.



Kuva 3 Tietohallintohankkeen ja tietoteknisen järjestelmän elinjakson toteutusvaiheet¹⁶⁸.

Tietojärjestelmähankkeiden ohjaus (päätöstaso) tapahtui SM:n poliisiosaston poliisitoimintayksikössä toimineessa Poliisitoiminnan kehittämisryhmässä. Toteutustasolla tietojärjestelmähankkeiden tehtävistä vastasi hankkeen ohjausryhmä yhdessä projektipäällikön ja projektiryhmän kanssa. Tuotantokäytössä olleiden järjestelmien osalta tehtävistä vastasi järjestelmän omistaja tai ohjausryhmä.

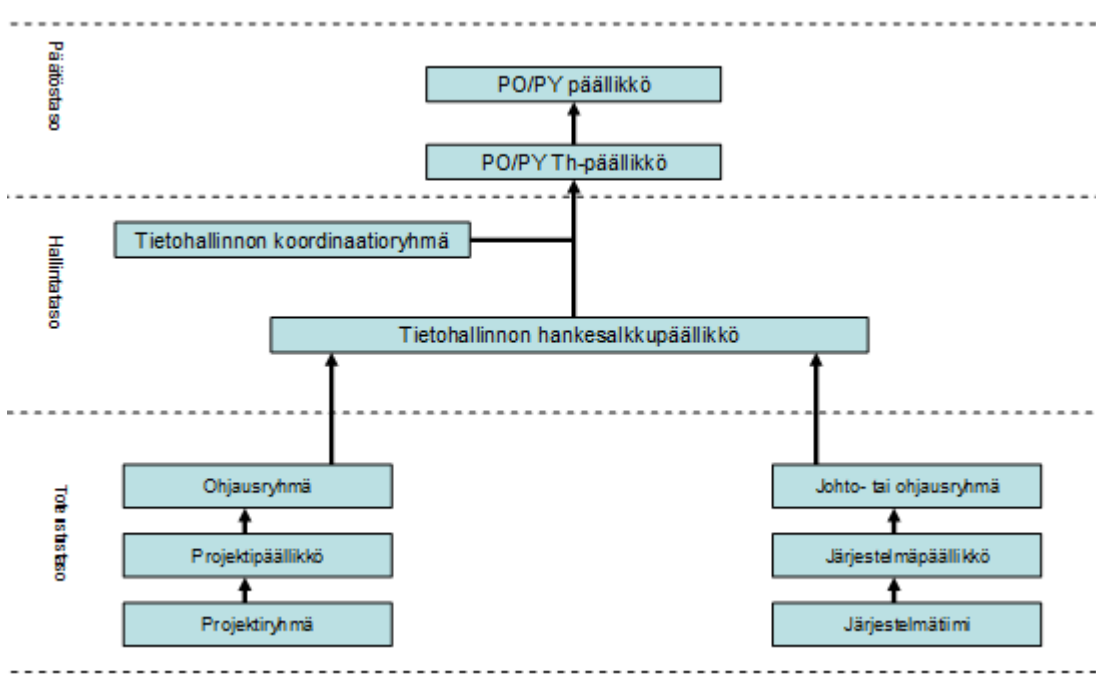
¹⁶⁸ Sisäasiainministeriön määräys SM-2006-02302/Tu-44.

Tietojärjestelmähankkeiden ohjausta, priorisointia ja rahoituksen koordinoitua varten poliisin ylijohdon perustettiin vuonna 2006 Poliisin ylijohdon tietohallinnon koordinaatioryhmä, jonka tehtävinä oli muun muassa toimia poliisitoimintayksikön johdon päätöksenteon tukena päätösmenettelyyn liittyvissä arvioinneissa. Koordinaatioryhmä antoi suositukset tietohallinnon hankemenettelyyn ja kehittävään ylläpitoon liittyvissä asioissa, mutta sillä ei ollut itsenäistä päätösvaltaa.¹⁶⁹ Samalla tietohallintoa koskeva päätösmenettely sidottiin ajallisesti ja taloudellisesti poliisihallinnon tulossuunnitteluprosessiin. Tällä pyrittiin kustannustehokkuuteen ja yhteisen tietohallintoarkkitehtuurin toteuttamiseen.¹⁷⁰ Määräyksen mukaan tietojärjestelmien kehityshankkeita ja tuotannossa olevia tietojärjestelmiä koskeva päätöksenteko tapahtui tietohallintopäätösmenttelyn mukaisesti. Tietohallintopäätös tarvittiin hankkeen aloittamiseen, jatkamiseen, muuttamiseen ja lopettamiseen. Lisäksi tietohallintopäätös oli edellytyksenä tietojärjestelmähankkeen rahoitukselle ja järjestelmän tuotantoon siirrolle.¹⁷¹ Poliisin tietohallintopäätösmenttelyn prosessi on kuvattu kuvassa 4.

¹⁶⁹ Sisäasiainministeriön päätös SM-2006-01530/YI-4.

¹⁷⁰ Poliisihallituksen määräys POHA/2010/996.

¹⁷¹ Sisäasiainministeriön määräys SM-2006-02302/Tu-44.



Kuva 4 Poliisin tietohallintopäätösmenettelyn prosessi vuodesta 2006 alkaen¹⁷².

Vuonna 2008 annetulla määräyksellä poliisin tuotantokäytössä olevien valtakunnallisten tietojärjestelmien kehitysvastuu määrättiin kuuluvaksi poliisitoimintayksikön eri vastuu alueille ja kaikille järjestelmälle nimettiin omistaja. Poliisiasian tietojärjestelmän omistajaksi määritettiin rikostorjunnan vastuualue.

Ohjausvastuu poliisin tietohallinnosta siirtyi vuonna 2009 Poliisin tietohallinnon johtoryhmälle, joka korvasi samalla Poliisin ylijohdon tietohallinnon koordinaatioryhmän. Vastuualuekohtaiset tietojärjestelmien johtoryhmät jatkoivat toimintaansa tämän perustetun johtoryhmän alaisuudessa.

¹⁷² Sisäasiainministeriön määräys SM-2006-02302/Tu-44.

5.3.2. Poliisiasian tietojärjestelmän kehittämisen ohjauksesta vastanneet tahot

Poliisiasian tietojärjestelmän kehittämisestä ja ohjauksesta vastasi vuonna 1999 poliisin ylijohdossa laaditun selvityksen mukaan PATJA-projektiryhmä, Poliisiosaston tietojärjestelmätyöryhmä (PY-TY), PATJA-johtoryhmä sekä sisäasiainministeriön ja Tieto Oyj:n välinen koordinoitiryhmä¹⁷³. Tämän jälkeen ohjauksesta ovat vastanneet PATJA-ohjausryhmä, PATJA-johtoryhmä sekä Rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmä ensin SM:n poliisiosaston poliisitoimintayksikössä ja myöhemmin Poliisihallituksen Rikostorjuntayksikössä.

Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisesta kehittämisestä vastanneiden ohjaus- ja johtoryhmien tehtävät ja niille asetetut tavoitteet ovat eri ryhmillä olleet 2000-luvulla varsin samankaltaisia.

”...kyllä se periaatteessa on ollut samanlainen se rooli, eli niissä on ollut tarkoitus käsitellä kehittävän ylläpidon asioita, jossa otettaisiin sitten nämä niin sanotut poliisitoiminnalliset seikat huomioon, eikä pelkästään teknisiä seikkoja. Paitsi siinä mielessä, että käyttöliittymän parantaminenhan on ollut tietysti yksi semmoinen, joka liittyy tekniikkaan ja käytettävyyteen.” H3

PATJA-projektiryhmän tehtävänä oli PATJAn kehittämiseen liittyvä projekti- ja työsuunnittelu, tehtävien tilaaminen sekä kustannus- ja aikatauluarvioiden laadinta.

Poliisiosaston tietojärjestelmätyöryhmä (PY-TY) perustettiin 18.3.1999. Työryhmän tehtävänä oli käsitellä:

1. Lainsäädäntömuutosten aiheuttamia muutostarpeita poliisin tietojärjestelmissä
2. Toiminnallisten ja teknisten näkökohtien yhteensovittamista järjestelmäkehitystyössä

¹⁷³ Pietilä, 1999.

3. Kehittämistarpeiden priorisointia
4. Tietojärjestelmien ohjeistamista ja muita vastaavia asioita¹⁷⁴.

Asettamiskirjeen mukaan työryhmä siirsi tarvittaessa ratkaisuehdotuksensa poliisiosaston asianomaisen yksikön päällikön tai tietojärjestelmähankkeen johtoryhmän käsiteltäväksi¹⁷⁵. Poliisiosaston tietojärjestelmätyöryhmän viimeinen kokous järjestettiin helmikuussa 2003.

PATJA-johtoryhmä toimi PATJA-projektiryhmän työn ohjaajana. Johtoryhmän tehtäviin kuuluivat tehtävien priorisoinnista päättäminen sekä työsuunnitelmien ja käyttöönottoajankohdista päättäminen. Johtoryhmän kokoonpanossa olivat mukana sisäasiainministeriön poliisiosaston tekniikan- ja poliisitoimintayksikön lisäksi KRP, Helsingin poliisilaitos, Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto sekä Tieto Oyj. Selvityksen mukaan johtoryhmän työn näkökulmina olivat sekä käyttäjien (Helsingin poliisilaitos, Keskusrikospoliisi, Etelä-Suomen lääninhallitus) että projektin johtamisen (tekniikanyksikön ja Tieto Oyj:n projektijohto) tarpeet.¹⁷⁶ PATJA-johtoryhmän toiminta loppui tammikuussa 2000¹⁷⁷.

Sisäasiainministeriön ja Tieto Oyj:n välinen *koordinointiryhmä* seurasi selvityksen mukaan määrärahojen ja työmäärien käyttöä sekä tietojärjestelmäkehityksen ja teknisen kehityksen mahdollisia rajapintoja PATJA-järjestelmän kanssa¹⁷⁸.

Vuonna 2000 sisäasiainministeriön poliisiosaston ja PTHK:n välisessä tulossopimuksessa sovittiin *PATJA-ohjausryhmän* asettamisesta. Ohjausryhmä aloitti toimintansa helmikuussa 2001 ja sen tehtävänä oli päättää erityisesti PATJAn graafistamiseen liittyvistä periaatteellisista linjauksista, sekä hyväksyä muun muassa projektisuunnitelmat¹⁷⁹. PATJA-ohjausryhmän toiminta jatkui vuoteen 2005 asti, PATJAn graafistamishankkeen loppuun saakka.

¹⁷⁴ Sisäasiainministeriön päätös SM199:00/25/02/1999.

¹⁷⁵ Pietilä 1999.

¹⁷⁶ Emt.

¹⁷⁷ Aunola 2011, 248.

¹⁷⁸ Pietilä 1999.

¹⁷⁹ Aunola 2011, 248.

Vuosien 2005–2006 välisenä aikana Poliisiasian tietojärjestelmälle ei ollut nimettynä ohjaus- tai johtoryhmää. Ensisijaisena syynä tälle oli se, että Poliisiasian tietojärjestelmän kehitys oli laitettu jäihin suunnitteilla olleen kokonaisuudistuksen aloittamisen vuoksi.

”Se oli 2005–2006 ja siinä varmaan vaikutti se, kun silloin piti alkaa järjestelmän kokonaisuudistus, tai alkoikin se ensimmäinen vaihe silloin 2005 paikkeilla, niin se varmasti vaikutti siihen, että PATJAn johtoryhmää ei sillä tavalla enää pidetty kovin tärkeänä enää siinä vaiheessa. Mutta sitten kun se keskeytyi se kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe, niin sen jälkeenhän sitten nykyisen RT-tietojärjestelmän johtoryhmän edeltäjä – itse asiassa samanniminen – perustettiin sitten 2007 silloisella poliisiosastolla.” H3

PATJAn kehittämistöiden priorisointia ja koordinoitua sekä kehittävän ylläpidon rahoituksen valmistelua ja koordinoitua varten perustettiin 16.2.2007 PATJA-johtoryhmä. Johtoryhmä vastasi kaikkien PATJAlle tehtävien keskeisten muutosten aikatauluista ja kustannusarvioiden hyväksymisestä.¹⁸⁰ PATJA-johtoryhmä kokoontui viimeisen kerran elokuussa 2008.

Tämän jälkeen PATJAn kehittämisvastuu siirtyi joulukuussa 2008 sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikköön perustetun *Rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmän* vastuulle¹⁸¹.

Poliisin hallintorakenneuudistuksen toisen vaiheen jälkeen poliisin ylijohdo siirtyi Poliisihallitukseen, jonka yhteydessä *Rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmä* asetettiin uudelleen toukokuussa 2010¹⁸².

Tällöin rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmän tehtäviksi määritettiin:

¹⁸⁰ Sisäasiainministeriön määräys SM-2006-03181/Tu-44.

¹⁸¹ Sisäasiainministeriön päätös SM131:00/2008.

¹⁸² Poliisihallituksen päätös POHADno/2010/1082.

1. "Rikostorjunnan tietojärjestelmien pitkän tähtäimen (- 5 v) kehittämissuunnitelman laatiminen yhteistyössä Poliisin ylijohdon tietohallinnon koordinaatioryhmän (th-koordinaatioryhmä) kanssa sen päättämien yleisten kehityslinjausten mukaisesti.
2. Rikostorjunnan tietojärjestelmien kehittämiskohteiden vuosittainen priorisointiesitys th-koordinaatioryhmälle, näihin liittyvien kustannusarvioiden teettäminen ja rahoitustarpeiden esittäminen.
3. Th-koordinaatioryhmän hyväksymien kehittämissuunnitelmien mukaisten toimeksiantojen antaminen Hallinnon tietotekniikkakeskukselle (HALTIK) ja sopimusten laatiminen HALTIK:in kanssa.
4. Rikostorjunnan tietojärjestelmien kehittämisen koordinointi, seuranta ja raportointi.
5. Rikostorjunnan prosesseja tukevien tietojärjestelmähankkeiden hanke-esitysten tai mahdollisten lisäresurssitarpeiden esittäminen th-koordinaatioryhmälle."¹⁸³

Johtoryhmän siirryttyä Poliisihallituksen alaisuuteen sen tehtävät säilyivät samansisältöisinä myös sen uudelleenasettamisen jälkeen.

5.3.3. Johto- ja ohjausryhmien suhde tulossuunnitteluprosessiin

Poliisiasian tietojärjestelmän kehityksestä vastanneiden ohjaus- ja johtoryhmien suhdetta tulohajustamisprosessiin arvioitiin haastattelu- ja pöytäkirja-aineiston perusteella. Pöytäkirja-aineistosta pyrittiin löytämään kirjauksia, jotka kertovat ryhmien suhteesta tulohajustamisprosessiin. Haastatteluiden avulla pyrittiin selvittämään erityisesti johto- ja ohjausryhmien sekä tulohajustamisprosessin välistä vuorovaikutusta.

Pöytäkirja-aineiston perusteella Poliisiasian tietojärjestelmän ohjauksesta vastanneiden johto- ja ohjausryhmien suhde tulohajustamisprosessiin näyttää olleen satunnainen. Ohjauksesta vastanneiden eri ryhmien välillä ei tältä osin ollut merkittäviä eroja. Pöytäkirja-aineiston perusteella kävi ilmi myös epäselvyydet eri toimijoiden välisissä toimivaltasuhteissa, jotka olivat toimielimien asettamiskirjeidenkin perusteella osin päällekkäisiä.

¹⁸³ Sisäasiainministeriön määräys SM-2006-03181/Tu-44.

Erityisesti 2001–2005 toimineen Poliisiosaston tietojärjestelmäryhmän asema, virallisesta asettamisesta huolimatta, näytti pöytäkirja-aineiston mukaan olleen ryhmän jäsenten mielestä ongelmallinen. Ryhmässä käsiteltiin, priorisoitiin ja esitettiin toteutettavaksi lukuisia poliisitoiminnan kannalta merkityksellisiä kehittämis ehdotuksia, joita ei kuitenkaan saatu toteutetuksi. Ryhmän näkemyksen mukaan tämä esti sen tarkoituksenmukaisen toiminnan. Osaltaan töiden pöydälle jäämiseen lienee vaikuttanut myös meneillään ollut PATJAn graafistaminen, joka vaati merkittävästi resursseja.

”Siinä tehtiin joitakin semmoisia pienehköjä käytettävyyssparannuksia kyllä, mutta perusajatus oli kuitenkin se, että mitään uusia, isompia toiminnallisuusmuutoksia ei järjestelmään tule, vaan lähdettiin liikkeelle merkkipohjaisen järjestelmän näytöistä ja pyrittiin viemään ne sitten vaan graafiselle pohjalle.” H3

Poliisin tietohallinnon ohjauksen hajanaisuus, erityisesti 1980- ja 1990-luvuilla, on vaikuttanut myös poliisin käyttämien tietojärjestelmien kokonaisarkkitehtuuriin. Heikko koordinaatio ja ohjauksen puute mahdollistivat hyvinkin erilaisten ja yksittäisiin tarpeisiin luotujen järjestelmien kehittämisen. Keskitetyn ohjauksen puute ja siitä aiheutuneet ongelmat saivat paljon huomiota myös haastateltavien keskuudessa.

”Kai se on se pääsyy, että ei ollut kunnollista tietohallinnon ohjausta, että sitten kun on joku tietty erityistarve --- tai yleisempikin tarve tullut esiin niin sitten, niin siihen kyseiseen tarpeeseen on sitten vaan tehty, sanotaan nyt esimerkiksi KRP:ssä, niin siihen on tehty sitten vaan järjestelmä toteuttamaan sitä tiettyä tarvetta. Eli tällainen kokonaisvaltainen ohjaus on puuttunut, sitähan se varmasti tarkoittaa.” H3

”Siinä on varmaan hyvin pitkät taustat, että eri aikaan on luotu erilaisia osajärjestelmiä. Tietohallinto ja tietohallinnon hankkeet oli hajautettu, eli niiden ohjaus ei ollut keskitettyä, eli oli täysin mahdollista, että osajärjestelmiä suunniteltiin poliisin ylijohdoisesti, mutta Keskusrikospoliisilla ja isoilla poliisilaitoksilla oli omia tietojärjestelmä hankkeita, joka on osaltansa johtanut siihen, että on tullut alustallaan hyvin erilaisia järjestelmiä. Ja nämä

pienemmät hankkeet on räätälöity, eli on tehty tällaisia omia sovelluksia, jotka eivät ole yhdistettävissä näihin pääjärjestelmiin. Se on aiheuttanut tällaista pirstaloitumista ja sen, että on erilaisten elinkaarien vaiheessa olevia tietojärjestelmäkokonaisuuksia...” H1

”Kyllähän tämä heijastaa minun mielestä sitä, että eihän tämä tietojärjestelmien luominen ja kehittäminen ole ollut hallitussa otteessa --- ei ole ollut sellaista kokonaishallintaa. Siitä syystä sitten sieltä täältä on putkahtanut yksittäisiä järjestelmiä [...] se ei ole ollut koordinoitua hommaa ja sen takia tästä on sitten muodostunut tällainen hajanainen kokonaisuus, kun tämä ei ole ollut rakenteissa eikä hallinnossa tämä järjestelmien kehittämispuoli.” H5

”Määrätynlaiset asiat etenivät PATJA-johtoryhmän ja kehittävän ylläpidon kautta, mutta sitten oli sellaista ohi tapahtuvaa, että jonkun lainsäädäntöhankkeen yhteydessä, niin sitä kautta tuli jonkunlaisia määrärahoja ja niitä toteutettiin sitten tämän PATJA-johtoryhmän ohitse. Isojakin muutoksia, eli siinä oli paljon sellaista, että niin sanotusti PATJAn kehitystyö ei ollut ollenkaan täysin PATJAn johtoryhmän käsissä, vaan siellä tapahtui paljon, hyvinkin paljon muutoksia näiden muiden SM:n poliisiosastojen kautta.” H1

Erilaisille teknisille alustoille eri aikoina toteutetut järjestelmät sitoivat turhaan sekä taloudellisia että henkilöresursseja. Erilaiset tekniset ratkaisut heikensivät myös tietojen ja tietojärjestelmien käytettävyyttä. Eri kehitysvaiheissa olevien järjestelmien harmonisointi ei ollut kuitenkaan taloudellisesti mahdollista ennen vuonna 2008 aloitettua järjestelmien kokonaisuudistushanketta.

”Minun mielestä se on ollut suuri ongelma, ja esimerkiksi joidenkin järjestelmien kohdalla niiden elinkaarta on tekohengitelty hyvin pitkään. Se on kyllä aiheuttanut tietojen käytettävyydelle paljon ongelmia, eli tällainen VITJA-kokonaisuudistushanke on kyllä hyvä mahdollisuus poistaa tämä erittäinkin suuri ongelma.” H1

”Sanotaan nyt esimerkiksi kertakirjautuminen, jota yritettiin jo joskus 2000-luvun alkupuolella, 2002–2003 paikkeilla, niin sehän on selvä, että jos erilaisia järjestelmiä on kymmeniä ja erilaisilla alustoilla, niin ei sellainen ole toteutettavissa kyllä käytännössä.” H3

Substanssikohtaisten tietojärjestelmien johtoryhmien perustamisen jälkeen sivustaohjaus näyttää vähentyneen ja järjestelmä uudistuksia käsitellään niissä aiempaa kattavammin. Lisäksi Poliisin ylijohdon tietohallinnon koordinaatioryhmä ja myöhemmin Poliisin tietohallinnon johtoryhmä ovat varmistaneet keskitetyn kokonaisuuden hallinnan. Sivustaohjauksen lopettaminen ja koordinoitu Poliisiasian tietojärjestelmän kehittäminen oli pöytäkirja-aineiston perusteella myös PATJA-johtoryhmän yksi tärkeimmistä tavoitteista.

Vuonna 2007 perustetun PATJA-johtoryhmän asema oli selvästi aikaisempia ohjauksesta vastanneista ryhmiä paremmin määritelty. Sen asema ja suhde muuhun poliisin tietohallintoon oli määritetty selkeästi poliisin tietohallinnon ohjausta koskevissa määräyksissä. Myös toiminnallisen kehittämisen sitominen tulossuunnitteluprosessiin selkiytti toiminnan taloudellisia edellytyksiä eikä suunnitelmien eteenpäin viemistä häirinnyt epävarma rahoitus. Tältä osin myönteinen kehitys jatkui myös Rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmän vastatessa Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisesta kehittämisestä.

Johto- ja ohjausryhmien suunnitelmallinen toiminta tulostavoitteiden saavuttamista tukevien toiminnallisuuksien integroimiseksi järjestelmään edellyttää aktiivista vuorovaikutusta tulosohjausprosessin kanssa. Haastateltavat kuvasivat kuitenkin Poliisiasian tietojärjestelmän ohjauksesta vastanneiden johto- ja ohjausryhmien suhdetta tulosohjausprosessiin satunnaiseksi ja epäviralliseksi. Formaaleja tiedonvaihtokanavia ei haastateltavien mukaan ollut määritetty.

”... ja toimintakulttuuri on muuttunut ihan täysin. Tietysti onhan toimintaympäristökin muuttunut. Muistan silloin, kun [nimi] ja [nimi] vaativat sitä, että pitää perustaa tämä PYTY-ryhmä, eli juuri, että tämän toiminnan ohjauksen ja sitten tämän järjestelmäpuolen [kesken] olisi yhteisiä kokouksia

[...] Monta vuotta ne jaksoivat sanoa, että luodaan se rakenne ja foorumi missä keskustellaan.” H5

Toisaalta formaalin tiedonvaihtokanavan puutetta ei nähty kriittiseksi ongelmaksi, sillä usein samat henkilöt olivat olleet osallisina niin tulosohjausprosessissa kuin tietojärjestelmien kehittämisen ohjaamisessakin. Tätä kautta muun muassa kentältä tulosneuvottelujen yhteydessä saatava palaute heijastui siihen, miten tietojärjestelmiä kehitettiin. Kuvattua menettelyä voidaan kuitenkin pitää varsin epäformaalina, ja se jätti kehittämistarpeiden välittymisen tulosohjausprosessista toiminnallisen kehittämisen prosessiin yksittäisten henkilöiden arvion ja aktiivisuuden varaan. Samalla kehittämis ehdotusten alkuperä saattoi hämärtyä.

”Tiedossani ei ole, että rakenteellisesti olisi kovin paljon kytköstä, tai toisaalta, niin ole myöskään ollut tarvetta, koska pitkälti samat henkilöt ovat mukana sekä tietojärjestelmien kehittämisessä että tässä tulossuunnitteluprosessissa.” H1

”...niissähän istuu samoja henkilöitä jotka sitten ovat osallisia näissä käytävissä tuloskeskusteluissa ja näissä linjauksissa, niin samat henkilöt istuvat myös näissä johto- ja ohjausryhmissä.” H4

Erityisesti asiantuntijat katsoivat, että strategia- ja tulosohjausprosesseista tuli vain vähän kehittämis ehdotuksia ohjaus- ja johtoryhmien käsiteltäväksi. Asiantuntijahaastateltavat totesivat lisäksi, että johto- ja ohjausryhmien kokoonpanolla on ollut merkitystä strategisten ja tulosohjaukseen liittyvien asioiden käsittelyssä. Tutkimuksen tarkastelujakson alkupuolella toiminnallisten kehittämistöiden käsittely oli ollut järjestelmän tuntemuksen osalta asiantuntevampaa. Tämä lienee ollut seurausta teknisten asiantuntijoiden korostuneesta asemasta johto- ja ohjausryhmien kokoonpanoissa. Tutkimusajanjakson loppupuolella johtoryhmiin valittiin aikaisempaa enemmän toiminnallisten asioiden asiantuntijoita, mikä näkyi osaltaan myös vähentyneenä teknisten asioiden käsittelynä. Toisaalta laajempi, erityisesti loppukäyttäjien edustajien vahvempi edustus johtoryhmissä vahvisti toiminnallisten seikkojen asiantuntemusta.

Vuosikymmenen loppua kohden laajentuneisiin johtoryhmien kokoonpanoihin liittyi erityisesti asiantuntijoiden haastattelujen perusteella tiettyjä ongelmia. Heidän mukaansa aikaisemmin virkamiestyönä tehty asioiden käsittely muuttui johto- ja ohjausryhmien korostuneen roolin myötä hitaammaksi ja erityisesti tietojärjestelmän tuntemuksen puute johti käytännössä johtoryhmän käyttämiseen kumileimasimen tavoin asioita hyväksyttäessä. Näin ollen järjestelmän kehittäminen nähtiin tosiasiallisesti henkilöityvän tiettyihin vastuuhenkilöihin, vaikka vastuu toiminnallisen kehittämisen ohjauksesta olikin määritetty johtoryhmälle.

”...että siis periaatteessa kyllähän se on aika hyvä rakenne nyt mikä hetkellä on, eli on tällainen tietohallinnonjohtoryhmä ja sitten nämä prosessikohtaiset johtoryhmät --- mutta tietysti tämä edellyttäisi vaan aika paljon --- jos nyt sanoisi ihan suoraan --- niiltä jäseniltä, jotka on näissä johtoryhmissä, että ensinnäkin nyt edellytettäisiin tietysti sekä toiminnan että järjestelmien välttävää tuntemusta tai kohtuullista tuntemusta ja aktiivisuutta.” H3

”Mutta se on varmaan nähty juuri sen takia, kun alussa piirsin sitä kaaviota, että kun on menty tähän tulosjohtamiseen, jotta saadaan se kaikki strategiasuunnittelu ja niillä olisi edes mahdollisuus vaikuttaa, että siellä ne rivimiehet vetää niitä johtoryhmiä, jotka ovat täysin ulkona strategiasuunnittelusta, niin eihän ne silloin kohtaa ollenkaan. [...] siinä on vaan se vaara, että se ovi johtaa kumileimasin-hommaan. Mitä kauempaa sinne johtoryhmään otetaan ne ihmiset, niin totta kai sen huonompi niillä on substanssin tuntemus, eli nimenomaan sen tietojärjestelmän osaaminen jonka johtoryhmä kulloinkin on kyseessä.” H4

Eroja johto- ja ohjausryhmien välillä löytyi myös käsiteltävien asioiden luonteessa. Pelkästään Poliisiasian tietojärjestelmän kehittämiseen keskittyneiden ryhmien (Poliisiosaston tietojärjestelmäryhmä ja PATJA-ohjausryhmä) asiantuntijatyössä korostuvat yksittäisten kehitys- ja ohjaustehtävien käsittely. Pöytäkirja-aineiston perusteella ryhmät käsittelivät varsin tarkalla tasolla Poliisiasian tietojärjestelmään tehtäviä kehitystöitä sekä niiden taustalla olleita ehdotuksia.

Poliisiasian tietojärjestelmän kehittämisvastuun siirryttyä Rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmälle, muuttui asioiden käsittely aikaisempaa yleisemmälle tasolle. Tämä oli havaittavissa myös johtoryhmän pöytäkirjoista; aiempi seikkaperäinen tehtävien käsittely muuttui laajempien kokonaisuuksien käsittelyksi ja yleensä meneillään tai suunnitteilla olevia Poliisiasian tietojärjestelmän kehittämistöitä käsiteltiin vain kategorisesti tehtävälisterien pohjalta. Painopiste siirtyi kehittämistöiden arvioinnista taloudellisten resurssien seuraamiseen. Osaltaan tähän on vaikuttanut se, että Rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmän vastuulle tuli Poliisiasian tietojärjestelmän lisäksi myös 25 muun järjestelmän kehitys- ja ohjausvastuu.

Haasteistaan huolimatta ohjausryhmät koettiin haastateltavien toimesta tärkeiksi ja niiden roolia tulosohjauksen ja tietojärjestelmien rajapinnassa tulisikin edelleen kehittää.

”Ehkä se on sillä lailla korostunut nyt viime vuosina. Jossain vaiheessa jopa [nimi] ja [nimi] olivat jonkun --- minä en nyt muista mikä sen nimi oli silloin --- mutta jonkun johtoryhmän vetäjinä. Ja tänä päivänä näin ei ole, vaan puheenjohtajat ovat sitten hierarkiassa ylempänä, että sitä kautta jos tätä katsoo, niin voisi sanoa, että johtoryhmien asema on korostunut, ne ovat ikään kuin vähän nousseet ylemmälle tasolle.” H4

”Ehkä sitä ei ole osattu antaa sille kuuluvaa arvoa, että mikä merkitys toimivilla järjestelmillä on toiminnan tukemisen kannalta --- mutta tänä päivänä, kun entistä enemmän ollaan tiedon kanssa tekemisissä, niin on korostunut sitten nämä järjestelmien roolit tässä tiedon välityksessä ja hallinnassa ylipäätään.” H5

5.4. Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallinen kehittäminen

5.4.1. Toiminnallisen kehittämisen insentiivit

Tutkimuksessa tarkasteltiin vuosina 2000–2010 Poliisiasian tietojärjestelmään toteutettuja toiminnallisen kehittämisen töitä. Vuoteen 2005 saakka Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisen kehittämisen tehtäviä ei ollut erotettu järjestelmän ylläpitotöistä. Tehtävät

määriteltiin ja niiden toteutusta seurattiin niin sanottujen toimeksiantolomakkeiden (jäljempänä TA-korttien) avulla. Tutkimuksessa tarkasteltiin vuosien 2000–2005 aikana kirjattuja TA-kortteja, jotka jaoteltiin tehtävän luonteen perusteella vastaamaan nykyistä jakoa ylläpito- ja kehittämistehtäviin. Vuodesta 2006 alkaen työt oli jaettu ylläpito- ja kehittämistehtäviin jo tehtävien määrittelyvaiheessa. Samalla töiden seuranta oli siirtynyt verkkolomakkeelle. TA-kortteille ja verkkolomakkeille kirjatut kehittämistehtävät jaettiin tässä tutkimuksessa kahdeksaan luokkaan niiden luonteen perusteella:

1. Toiminnallinen tarve
2. Lakimuutoksesta aiheutuvat työt
3. Tilastointi ja seuranta
4. Luokittelu ja analyysi
5. Oikeusturva
6. Käytettävyyden parantaminen
7. Tekniset muutokset/ ylläpitoluonteiset tehtävät
8. Kertaluonteiset tehtävät.

Lisäksi arvioitiin sitä, tukiko kehittämistehtävä poliisin tulossuunnitteluaineistosta esiin nousseiden tulostavoitteiden saavuttamista. Sen sijaan kehittämis ehdotusten alkuperää ei voitu lomakkeiden perusteella selvittää.

Tutkimuksen seurantajaksolla Poliisiasia in tietojärjestelmään tehtiin yhteensä noin 190 kehittämisen tehtävää. Näistä 82 oli luonteeltaan teknisiä, joilla ei varsinaisesti tuotu järjestelmään uusia toiminnallisuuksia. Osalla näistä toimenpiteistä kuitenkin parannettiin järjestelmään syötettävien tietojen oikeellisuutta, joten ne olivat mukana arvioitaessa kehittämistehtävien suhdetta tulostavoitteiden saavuttamiseen.

Muuttuneesta lainsäädännöstä aiheutuneiden tehtävien määrä oli lukumäärällisesti varsin pieni, mutta ne menivät luonteensa vuoksi muiden toiminnallisten kehittämis ehdotusten edelle töitä priorisoitaessa. Osa lainsäädäntötöistä aiheutti tietojärjestelmään merkittäviä muutoksia, jotka sitoivat niin taloudellisia kuin henkilöresurssejakin, kuten putkalain voimaantulo osoitti.

”Katsoisin, että muuttuva lainsäädäntö ja myös nämä toimivaltalainsäädäntöön liittyvät muutokset ovat aiheuttaneet jatkuvasti niin

paljon muutoksia tähän PATJA-järjestelmään, että se on vienyt suurimman osan käytettävissä olevista resursseista ja kehittävän ylläpidon rahoista, että näitä kentän tarpeita on kyllä huomattavan vähässä määrin voitu ottaa huomioon.” H1

Käyttäjäpalautetta on tullut paljon ja haastateltavien näkemysten mukaan käyttäjäpalaute oli joka tapauksessa pyritty huomioimaan tehtävälisterien laadinnassa, vaikka resurssia kaikkien ehdotusten toteuttamiseksi ei ole ollut. Toiminnalliset tarpeet olivat joka tapauksessa merkittävien peruste toiminnalliselle kehittämiselle, sillä noin 20 % tehdyistä kehittämisistä voidaan katsoa olevan peräisin toiminnallisista tarpeista. Lisäksi noin 10 % kehittämisistä koski järjestelmän käytettävyyden parantamista.

”No kyllä ne ovat pääasiassa tulleet ihan kenttäaloitteina, eli joko ne ovat tulleet aiempaan poliisitoimintayksikköön ja sieltä kautta sitten esimerkiksi PATJAan ja PATJA-vastuuhenkilöille. Sitten myöskin niitä on tullut ihan PATJA-vastuuhenkilöille suoraan, jotka ovat niitä sitten arvioineet ja esittäneet asianomaisessa johto- tai ohjausryhmässä sitten ne jotka nyt on katsottu kehittämisen arvoisiksi asioiksi.” H3

”...no sanotaan montaa kautta. Ihan kenttätoimijoilta, kun ne järjestelmän käyttäjinä huomaa, että siellä joku asia on muuttunut, niin sieltä on sitten tullut yhteydenottoja, että se ja se asia pitäisi korjata. Että sieltä kenttätoimijoiden taholta on tullut varsin paljon...” H5

”Kyllä, ilman muuta kenttää pitää kuulla näissä asioissa ja sieltä saa ihan hyvää tietoa, joka antaa lisäarvoa tämän toiminnan kehittämiselle, niin kyllä se on tärkeää.” H4

Käyttäjäpalautteen käsittely näkyi myös johto- ja ohjausryhmien pöytäkirja-aineistossa varsinkin tutkimuskauden alkupuolella. Kehittämisvastuun siirryttyä Rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmälle, loppui yksittäisten palautteiden käsittely kokouksissa lähes kokonaan. Käyttäjäpalautteen seuranta ja käsittely jäi käytännössä järjestelmästä vastaavien henkilöiden vastuulle.

Tulossuunnitteluprosessista tuli haastateltavien näkemyksen mukaan vain vähän ehdotuksia toiminnallisen kehittämisen töiksi. Eräs haastateltavista kuvasi ylijohdon tarpeista toteutettuja kehittämistöitä sisäsyntyisiksi. Tällä tarkoitettiin sitä, että järjestelmän kehittämisestä vastaavat henkilöt havaitsevat itse kehittämistarpeita järjestelmässä. Sisäsyntyiset tehtävät olivat usein luonteeltaan teknisiä, esimerkiksi kirjausten laatuun ja yhdenmukaisuuteen vaikuttavia tehtäviä. Muutostarpeita havaittiin haastateltavien mukaan myös tulostavoitteista käytyjen yksikön sisäisten epävirallisten keskustelujen perusteella.

”Sanoisin, että valtaosa oli niitä jotka tuli, voitaisiinko sanoa sisäsyntyisesti, eli kun sitä järjestelmää käytettiin ja todettiin, että siellä ei kaikki, esimerkiksi nyt vaikka poistosäännöt, toimineetkaan ihan niin kuin laissa on edellytetty ja se sitten piti korjata...” H4

Poliisin tulosohjauksessakin korostunut järjestelmistä saatavan luotettavan tiedon merkitys näkyi etenkin Poliisiosaston tietojärjestelmäryhmän toimikaudella 1999–2003. Tällöin korostettiin laadukkaan kirjaamisen merkitystä ja pyrittiin hakemaan korjauskeinoja tiettyihin, jopa tarkoitushakuisesti virheellisiin kirjauskäytäntöihin, joilla pyrittiin manipuloimaan järjestelmästä saatavia tulostietoja.

”Hallinto on ollut aina hyvin mielikuvituksellinen käyttämään järjestelmän puutteita hyväkseen, että ne on saanut ujutettua sinne sellaista tietoa, jolla on enemmän tai vähemmän voitu sotkea näitä mittareita. Se on ollut aina niitä järjestelmien määrätynlaisen kankeuden ongelma ja sitten, kun ei ole seurattu sitä, että mitä kautta nämä määrätynlaiset tulostittarit on sinne toteutettu, että joku huumausainerikosten kirjaaminen on hyvä esimerkki siitä, että [kaupunki] ja [kaupunki] kirjaa hyvinkin erilailla, tai kirjasivat hyvin erilailla niitä tarkoitushakuisesti, niin toinen sai valtavan määrän enemmän huumausainerikoksia. Eli jos tietojärjestelmien tietoja ja niitten antamia tuloksia käytetään hyväksi, niin se pitää olla todellakin asiantuntija joka niitä sieltä sitten bongaa, että ne varmasti on jollakin tavalla totuudenmukaisia.” H1

Tiedon käytettävyyttä ja analysoitavuutta edistäviä kehittämistöitä toteutettiin järjestelmään koko tutkimuskauden ajan. Rikoksiin ja rikostentekijään liittyvää luokittelua kehitettiin,

tiedon välitystä erityisesti oikeushallinnon suuntaan parannettiin ja järjestelmästä saatavien, operatiivista toimintaa ja toiminnan seurantaan parantavia raportteja lisättiin. Noin 10 % tehdyistä töistä liittyi tietojen luokittelun ja analysoitavuuden sekä tilastoinnin ja seurannan parantamiseen.

Johto- ja ohjausryhmien pöytäkirja-aineistojen perusteella voidaan todeta, että valtaosa kehittämis ehdotuksista oli tullut loppukäyttäjiltä, mutta myös poliisin ylijohdosta tulleita ehdotuksia oli kokouksissa käsiteltävänä kenties enemmän kuin haastatteluaineiston perusteella voisi olettaa. Kehittämistehtävien alkuperällä näytti olevan vaikutusta myös niiden luonteeseen. Loppukäyttäjiltä peräisin olleiden kehittämis ehdotusten tarkoituksena oli yleensä kehittää järjestelmään toimintaa tukevia toiminnallisuuksia tai parantaa järjestelmän käytettävyyttä. Poliisin ylijohdosta tulleet tarpeet koskivat yleensä tulosten seurantaan, oikeusvarmuuteen tai yhdenmukaiseen kirjaamiskäytäntöön tähtääviä toimenpiteitä. Näitä olivat esimerkiksi tiettyjen rikostyyppien seurantaan liittyvien luokittelutietojen lisääminen järjestelmään, erilaiset kirjauksiin liittyvät pakollisuustarkastukset sekä tulosten seurantaan liittyvät kertaluonteiset tilastopöydäinnat. Sillä, oliko kehitysehdotus peräisin loppukäyttäjiltä vai ylijohdosta ei sen sijaan näyttänyt olevan vaikutusta siihen, miten hyvin ne olivat johdettavissa kulloinkin voimassa olleista tulostavoitteista. Molempien ryhmien kohdalla noin kolmannes kehitysehdotuksista oli johdettavissa keskeisistä tulostavoitteista.

Koulutuksen merkitys tietojärjestelmien laadukkaan ja tehokkaan käytön varmistamiseksi näkyi kaikkien johtoryhmien asiakirjoissa, joskin Poliisiosaston tietotekniikkaryhmässä siihen oli kiinnitetty erityistä huomiota muun muassa PATJA-tukihenkilöjärjestelmän kehittämisen myötä. Tukihenkilöjärjestelmän avulla haluttiin varmistaa, että paikallistasolla oli riittävä osaaminen ja kattava käyttäjätuki. Tukihenkilöitä varten järjestelmään kehitettiin toiminnallisuuksia, jotka mahdollistivat jopa tietynlaiset järjestelmän ylläpidolliset toiminnot paikallistasolla. Tämä toi joustavuutta ja nopeutti järjestelmän mukautumista paikallistasolla tapahtuneisiin muutoksiin.

5.4.2. Toiminnallisen kehittämisen tehtävien hyväksymisprosessi

Kehittämistöiden hyväksymisprosessia arvioitiin johto- ja ohjausryhmien pöytäkirja-aineiston sekä haastattelujen perusteella.

Kehittämistöiden suunnittelu ja ohjaus on vastuita ja päätöksentekoa koskevissa määräyksissä osoitettu vuodesta 2006 alkaen tietojärjestelmän kehittämisestä vastanneelle ohjaus- tai johtoryhmälle. Aikaisemmin kehittämisehdotuksia oli kyllä käsitelty johto- ja ohjausryhmissä, mutta päätökset töiden tekemisestä tehtiin lähinnä virkatyönä. Käyttäjiltä saatuja kehittämisehdotuksia koottiin kehitysehdotuslistalle eli niin sanottuun ”toiveiden tynnyriin”, josta niitä valittiin toteutettavaksi.

”Arviointiprosessi on ollut semmoinen, että nämä järjestelmän varsinaiset vastuuhenkilöt on niitä ensin arvioinut, ja mikä sitten heidän mielestään on semmoinen toteuttamisen arvoinen asia, niin se on viety sitten eteenpäin siihen johtoryhmään tai jos sellaista ei ole ollut, niin sitten asianomaiselle päättävälle taholle.” H3

”...niin vähän niin kuin niputettiin niitä ja tehtiin sitten kerralla hieman isompi remontti tai kehityshomma. Mutta ei ihan sellaisia pieniä sinne tänne, vaan sen takia juuri pidettiin näitä toiveiden tynnyrimäisiä listoja, joihin sitten niputettiin asioita ja tehtiin sitten kerralla. Kun se on tosiaan toiminnassa olevan tietojärjestelmän muuttaminen aika hankalaa ja kallista, niin ei kannata ihan rääpiä sieltä täältä.” H4

Vuoden 2006 jälkeen alettiin tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen rahoitusta koordinoida keskitetysti tietohallinnon hankesalkun avulla. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että järjestelmän vastuuhenkilöt laativat ehdotuksen seuraavana vuonna toteuttavaksi esitetyistä töistä käsiteltäväksi Poliisin ylijohdon tietohallinnon koordinaatioryhmässä. Kehittämisehdotukset käsiteltiin poliisin tulossuunnitteluprosessin aikataulussa määräyksen mukaisessa menettelyssä. Uusi menettely ei tuonut kuitenkaan juurikaan muutosta töiden arviointiin.

"Siinä vaiheessa kun tämä ohjaus- johtoryhmätyöskentely käynnistyi siten, että siihen tuli tämä vuosikello, eli hyvissä ajoin edellisenä vuonna suunniteltiin seuraavan vuoden työt, niin sitä kauttahan ne konkretisoituivat, että nyt on tämän tyyppisiä muutoksia ja se aiheuttaa tällaiset kustannukset ja sitä kautta saatiin sille rahoitus sovittua. Mutta se koski ainoastaan rahoitusta. Missään ohjausryhmissä ei arvioitu käytännössä tätä toiminnallista tarvetta. Se oli käytännössä ainoastaan järjestelmän kehityksestä vastuussa olevien henkilöiden ratkaistavissa, että lähdetäänkö tämän prosessin mukaisesti esittämään se seuraavan vuoden työksi ja hakemaan sille rahoitusta." H4

Tietojärjestelmän vastuuhenkilöt, tulossuunnittelusta vastaavan työyhteisön jäseninä, ovat olleet selvillä kulloinkin ajankohtaisista tulostavoitteista. Tämä on luonnollisesti vaikuttanut kehittämisehdotusten arviointiin. Kehittämistöiden strategisen tai tulossuunnittelua tukevan merkityksen arvioinnille ei ole kuitenkaan ollut olemassa etukäteen laadittua kriteeristöä, joten tehtävälistojen laadinta jäi pääasiassa tietojärjestelmän vastuuhenkilöiden subjektiiviseen harkintaan.

"...ehkä se on takaraivossa jotenkin ollut (naurahtaa) nämä yleiset tavoitteet, mutta ei nyt sillä tavalla että oltaisiin nyt sillä tavoin pystytty naulaamaan, että tämä sopii erittäin hyvin tuohon tavoitteeseen, mikä on ylijohdosta esitetty. Ehkä ne jollain tavalla on vaikuttaneet tietysti, mutta ei nyt ihan varmaan suoranaisesti." H3

"...on varmaan ollut yksi semmoinen keskeinen tekijä, että kun on arvioitu näitä kentän toiveita, että miltä pohjalta niitä lähetään toteuttamaan, että jos siinä on ollut noita elementtejä [strategisia tavoitteita], niin silloin on ollut hyvät mahdollisuudet sitten edetä tällaisilla toiveilla [...] kun niitä on kuitenkin aika huomattavissa määrin tällaisia kentän esittämiä toiveita, niin jos niitä on toteutettu, niin uskon kyllä, että tuo on ollut tärkeimpiä kriteereitä, että niitä on toteutettu, että siinä on ollut havaittavissa tällaisia seikkoja [strategiasia tavoitteita]."

"Eli se joka vaatii eniten, niin ei välttämättä ole se, joka on saanut toiveensa

läpi?”

”Ei, uskon että se se porukka, joka niistä asioista on päättänyt, on ollut kuitenkin sen verran paksunahkasta että [...] on kuitenkin lähtenyt sen tarvearvioinnin mukaan...” H1

Tehtävälislojen käsittely Rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmässä oli varsin kategorista, joten vaikuttavuuden arviointia ei käytännössä juurikaan tehty. Tehtävälislat laadittiin edelleenkin järjestelmästä vastaavien henkilöiden toimesta eikä listojen sisältöön käytännössä puututtu johtoryhmässä.

”...hyvin harvoin tulee tilanteita, että johtoryhmäkäsittelyyn nostettiin joku asia johon vaadittiin jonkinlaista ratkaisua niin, että se olisi siellä sitten torpattu.” H4

5.4.3. Poliisiasiajn tietojärjestelmän toiminnallisen kehittämisen resursointi

Vuoteen 2006 saakka poliisilla ei ollut käytössä erillistä, tietojärjestelmien toiminnalliseen kehittämiseen varattua rahoitusta. Tehtyjen töiden rahoitus otettiin käytännössä poliisitoimintayksikölle myönnetystä rahoituksesta.

”Silloinhan ei näitä ollut, vaan elettiin enempi kädestä suuhun. Ei ollut tiukkoja rahoja vaan, teetettiin ja sitten katsottiin, että mitä se maksoi ja koetettiin löytää, että saadaanko rahaa (naurahtaa). Sillä tasolla tiedettiin, että mitä edellisinä vuosina keskimäärin oli mennyt ja suurin piirtein samalla...” H4

”...2007 eteenpäin että, milloin alkoi sitten toimia tämä Tietohallinnon koordinaatioryhmä eli nykyinen Tietohallinnon johtoryhmä. Kyllä siitä alkaen on tällaista korvamerkittyä rahaa osoitettu [...] Mutta sitä ennen se oli vähän semmoista improvisoitua, että sitä rahaa, jos tarve pystyttiin osoittamaan, niin sitä sitten löytyi jostain.” H3

Toiminnalliselle kehittämislle vuosittain kohdennetun rahoituksen puute johti toisinaan tilanteisiin, jossa pakollisiakaan kehittämislöitä ei voitu tehdä, kuten aikaisemmin mainittu poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain voimaantulo osoitti.

Toisaalta, rahoituksen riittäessä, aikaisempi menettely nähtiin joustavaksi ja töiden aloittaminen oli nopeampaa, kun siitä päätti käytännössä yksittäinen virkamies. Tulossuunnitteluun sidottu rahoituksen hakeminen edellyttää töiden suunnittelua vuodeksi eteenpäin. Tämä on nähty jossain määrin haasteelliseksi. Lisäksi lopulliset rahoituspäätökset ovat tulleet vasta alkuvuodesta, joskus vasta maaliskuussa. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa työt on pitänyt käynnistää ilman lopullista rahoituspäätöstä luottaen siihen, että tarvittava rahoitus saadaan.

”..joka tuntui aivan käsittämättömältä, että alkuvuosi mentiin niin, ettei ollut mitään päätöstä ja lähdettiin vaan siitä, että kun laskut tulevat sitten myöhemmin, niin kyllä siihen mennessä on jotain päätöksiä tehty...” H4

Nykyinen rahoitusmalli mahdollistaa kuitenkin johtoryhmälle osoitetun rahoituksen uudelleenkohdentamisen tehtävien ja myös johtoryhmän vastuulla olevien järjestelmien välillä, joten myös ad hoc -tyyppisten töiden tekeminen on tarpeen vaatiessa mahdollista. Lisäksi nykyisen käytännön mukaan toiminnalliselle kehittämiselle osoitettua rahoitusta ei jaeta kokonaisuudessaan, jolloin vuoden aikana esiin tulevien merkittävienkin töiden toteuttamiselle voidaan kohdentaa rahoitusta.

6. YHTEENVETO

Poliisitoiminnan strategiset teemat ovat säilyneet varsin muuttumattomina tutkimuksen tarkastelukaudella 2000-luvulla. Keskeisimpinä toistuvat teemat oli asetettu jo vuonna 2000 laaditussa tulossuunnitteluasiakirjassa ja tämän jälkeen vaihtelua on ollut lähinnä teemojen välisissä painotuksissa. Tulossuunnitteluasiakirjojen perusteella poliisin tulosjohtaminen ja siihen liittyvä suunnittelu ja seuranta ovat kehittyneet 2000-luvulla.

Myös haastateltavien näkemysten mukaan poliisitoiminnan strateginen kenttä on muuttunut vain vähän 2000-luvulla, vaikka painotuseroja toimintaan liittyvien teemojen välillä onkin ollut lähes vuosittain, mitä ei aina nähty positiivisena. Pitkäjänteinen ja määrätietoinen poliisitoiminnan kehittäminen nähtiin tärkeäksi myös Poliisiasiain tietojärjestelmän kehittämisen näkökulmasta. Tietojärjestelmän toiminnallinen kehittäminen on usein luonteeltaan varsin inkrementaalista ja merkittävien muutosten tekeminen usein kallista ja aikaa vievää. Näin ollen pitkäjänteinen toiminnan kehittäminen mahdollistaa myös toimintaa tukevan järjestelmän kehittämisen.

Merkittävimmät strategiset muutokset ovat perustuneet lähinnä toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin sekä muutoksiin lainsäädännössä. Euroopan unionin myötä mahdollistunut henkilöiden aikaisempaa vapaampi liikkuvuus ja poliisitoiminnan kansainvälistyminen sekä yhteiskunnan teknologisoituminen ovat asettaneet uusia vaatimuksia tiedolle, sen analysoitavuudelle sekä reaaliaikaiselle poikkihallinnolliselle hyödyntämiselle. Harmaan talouden, talousrikosten sekä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta edellyttävät tehokasta ja reaaliaikaista tiedonvaihtoa myös eri viranomaisten kesken.

Myös poliisitoiminnan tietointensiivisyyden lisääntyminen tietojohtoisen poliisitoiminnan vaiheittaisen kehittymisen myötä sekä tietohallinnon aikaisempaa vahvempi asema tulossuunnittelussa ovat osaltaan johtaneet tietojärjestelmien strategisen merkityksen kasvuun myös poliisihallinnossa.

Tietohallinto nostettiin tulossuunnitteluprosessissa omaksi kokonaisuudekseen osana konsernipalveluita vuonna 2007. Samalla tietojärjestelmien toiminnalliselle kehittämiselle

alettiin varata erillinen vuosittainen rahoitus. Tämä on haastateltavien arvioiden mukaan vaikuttanut myönteisesti tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämiseen suunnitteluun ja resursointiin.

Poliisin tietohallinnon ohjaus on käynyt läpi merkittäviä muutoksia 2000-luvulla. Vuosituhannen taitteessa tietohallinnon ohjaus keskitettiin Keskusrikospoliisin alaisuuteen perustettuun Poliisin tietohallintokeskukseen (PTHK). Tuotantokäytössä olleiden järjestelmien toiminnallisen kehittämisen vastuu oli kuitenkin käytännössä poliisin ylijohdossa. Vuonna 2006 tietohallinnon ohjaus keskitettiin SM:n poliisiosastolle, tietohallinnon vastuualueelle. Samalla se sidottiin ajallisesti ja taloudellisesti poliisin tulossuunnitteluprosessiin. Tietohallintohankkeita alettiin ohjata tietohallinnon päätösmenettelyn mukaisesti ja tietojärjestelmien kehitysvastuut määrättiin yksiselitteisesti kunkin järjestelmän omistajalle. Kokonaisvastuu tietohallinnon koordinaatiosta oli aluksi Poliisin ylijohdon tietohallinnon koordinaatioryhmällä ja 2009 alkaen Poliisin tietohallinnon johtoryhmällä.

Aikaisempi, hajanainen ohjaus mahdollisti yksittäisiin tarpeisiin ja erilaisille teknisille alustoille toteutettujen järjestelmien tuottamisen eri yksiköissä. Sen seurauksena tietojen ja tietojärjestelmien käytettävyyttä heikkenivät ja järjestelmien ylläpitoon sitoutui tarpeettoman paljon taloudellisia resursseja.

Poliisiasian tietojärjestelmän toiminnallisesta kehittämisestä vastasi 2000-luvulla useat eri johto- ja ohjausryhmät. Ryhmät toimivat osittain yhtä aikaa ja niiden toimenkuvat olivat jossain määrin myös päällekkäisiä. Vuonna 2008 perustetun PATJA-johtoryhmän ja sen jälkeen toimineiden Rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmien roolit ja suhde muuhun poliisin tietohallintoon olivat selkeämmin määritetyt.

Johtoryhmien työskentelyssä korostui tutkimusajanjakson alkupuolella yksittäisten kehittämistehtävien ja niiden taustojen käsittely. Myös johtoryhmän tekninen Poliisiasian tietojärjestelmän tuntemus näkyi asioiden käsittelyssä. Vuosikymmenen loppupuolella toimineissa johtoryhmissä kehittämistehtäviä käsiteltiin aiempaa yleisemmällä tasolla ja johtoryhmien työskentelyssä korostui taloudellisten resurssien seuranta. Tähän lienee vaikuttaneet johtoryhmien erilaiset kokoonpanot sekä se, että vuoden 2008 jälkeen

asetettujen johtoryhmien vastuulla oli Poliisiasiain tietojärjestelmän lisäksi 25 muutakin järjestelmää. Johtoryhmien kokoonpanoa ja niiden merkitystä toiminnallisessa kehittämisessä pidettiin asiantuntijoiden vastauksissa tärkeänä. Erityisesti kiinnitettiin huomiota asiantuntijuuteen sekä aktiivisuuteen asioiden käsittelyssä.

Poliisiasiain tietojärjestelmästä vastanneiden johtoryhmien suhdetta tulossuunnitteluprosessiin voi kuvata satunnaiseksi ja se on perustunut lähinnä yksittäisten virkamiesten rooliin sekä tulossuunnitteluprosessissa että tietojärjestelmän kehitysprosesseissa. Prosessien välille ei ollut määritetty virallisia tiedonvaihtokanavia ja viestintä perustui virkamiesten omaan aktiivisuuteen.

Poliisiasiain tietojärjestelmään tehtyjen töiden taustalla olivat 2000-luvulla yleensä joko loppukäyttäjiltä saatu palaute tai muuttuneesta lainsäädännöstä aiheutuneet muutostarpeet. Merkittävä osa kehittämistöistä perustui myös järjestelmän vastuuhenkilöiden omiin havaintoihin kehittämistarpeista. Tulossuunnitteluprosessin kautta oli haastateltavien mukaan esitetty vain vähän tarpeita toiminnalliselle kehittämiselle.

Loppukäyttäjiltä tulleiden ehdotusten taustalla olivat yleensä järjestelmän käytettävyyteen tai toiminnallisiin tarpeisiin liittyvät ehdotukset. Poliisin ylijohto esitti useimmiten järjestelmän luotettavuuteen, tilastointiin tai tiedon analysoitavuuteen liittyviä parannuksia.

Erityisesti ylijohdosta, mutta usein myös loppukäyttäjiltä tulleet esitykset, olivat useissa tapauksissa johdettavissa kulloinkin tulosohjaus- ja strategia-asiakirjoissa esillä olleista teemoista. Voidaankin olettaa, että tulosopimuksissa paikallistasolle asetettujen tulostavoitteiden jalkautuminen edellytti uusia toiminnallisuuksia järjestelmään sekä uusia tietotarpeita tulostavoitteiden seurantaan.

Toteuttavien kehittämistöiden arviointi jäi käytännössä poliisin ylijohdossa työskennelleiden, järjestelmästä vastaavien henkilöiden vastuulle. Ehdotuksia käsiteltiin johtoryhmissä, mutta varsinkin tutkimusjakson loppupuolella, kun Poliisiasiain tietojärjestelmän kehitysvastuu oli siirtynyt Rikostorjunnan tietojärjestelmien johtoryhmälle, muuttui kehittämistöiden arviointi kategoriseksi, järjestelmän vastuuhenkilöiden ennalta laatimien työlistojen käsittelyksi.

Toteuttavaksi aiottujen töiden hyväksymiselle ei ollut laadittu kriteeristöä, jonka avulla toiminnallisen kehittämisen tehtäviä olisi arvioitu suhteessa poliisitoiminnalle asetettuihin tulostavoitteisiin. Toteutetuilla töillä näyttää kuitenkin useissa tapauksissa olleen yhteys tulossuunnitteluasiakirjoissa esiin nostettuihin teemoihin, joten tulostavoitteilla on todennäköisesti ollut merkitystä töiden arvioinnissa. Tämä selittynee osaltaan järjestelmän vastuuhenkilöiden asemalla osana tulosohjauksesta vastaavaa yksikköä.

Kehittämistöiden resursointi perustui tutkimuksen seurantajakson alussa yksittäisille kehittämistoimenpiteille kohennettuun rahoitukseen yksikön keskitetystä tai muusta rahoituksesta. Toiminnallisen kehittämisen muututtua osaksi poliisitoiminnan tulossuunnittelua, alettiin toiminnalliselle kehittämiselle varata erillinen vuotuinen rahoitus seuraavalle vuodelle suunniteltujen kehittämis ehdotusten pohjalta. Myöhemmin menettelyä kehitettiin vielä joustavammaksi siten, että yksikkökohtainen tietojärjestelmien johtoryhmä pystyi uudelleen kohdentamaan sille myönnettyä rahoitusta, jos vuoden aikana ilmeni uusia, ennalta suunnittelemattomia pakollisia kehittämistarpeita.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Entistä enemmän tietoon nojaavan poliisitoiminnan johtaminen on nostanut tiedon merkityksen aivan uudelle tasolle niin poliisin päivittäisjohtamisessa kuin poliisitoiminnan strategisessa kehittämisessäkin. Tiedon luotettavuutta, eheyttä ja saatavuutta pidetään tietojärjestelmän loppukäyttäjän näkökulmasta tänä päivänä itsestäänselvyytenä. Rikostorjunnan painopisteen siirtyminen tekokeskeisyydestä tekijäkeskeisyyteen ja edelleen ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan luo uusia tietotarpeita sekä vaatimuksen tiedon aikaisempaa paremmalle analysoitavuudelle ja hyödynnettävyydelle toiminnan suunnittelussa ja toimenpiteiden kohdentamisessa. Poliisitoiminnan tuloksellisuuden seurantaan käytettävät mittarit pohjautuvat useissa tapauksissa poliisin operatiivisista tietojärjestelmistä saataviin tietoihin. Voidaankin perustellusti todeta, että Poliisiasiain tietojärjestelmä ja siihen tallennetut tiedot ovat keskeisessä asemassa suunniteltaessa poliisin toimintaa ja sen kehittämistä sekä viranomaisten välistä yhteistyötä.

Tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen tulee olla tiiviissä vuorovaikutuksessa strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen kanssa, jotta tietojärjestelmiä voidaan kehittää toimintaa tukeviksi. Poliisihallinnossa on tältä osin otettu merkittäviä askelia eteenpäin sitomalla tietohallinnon taloudellinen ohjaus osaksi poliisin tulosohjauksen prosessia. Tämä on mahdollistanut tietojärjestelmien aikaisempaa suunnitelmallisemman kehittämisen. Toiminnallisen kehittämisen ohjauksen näkökulmasta toimintaa tulisi kuitenkin kehittää siten, että tulostavoitteet ja niiden edellyttämät toimenpiteet ohjaisivat aikaisempaa enemmän Poliisiasiain tietojärjestelmän kehittämistä. Tämä edellyttäisi erityisesti formaalimpaa vuorovaikutusta tulosohjausprosessin ja tietojärjestelmän kehitysprosessien välillä, jotta toimintaa tukevat piirteet voitaisiin toteuttaa järjestelmään. Lisäksi kehittämistöiden arviointia tulisi kehittää siten, että arvioinnilla voitaisiin varmistaa kehittämistöiden tulostavoitteiden saavuttamista tukeva vaikutus.

Poliisiasiain tietojärjestelmä on ollut keskeisessä asemassa niin poliisin toiminnallisia tarpeita kuin tuloksellisuuden seurantaakin ajatellen. Järjestelmään kirjattujen tietojen seuranta ja analysointi ovat mahdollistaneet suunnitelmallisen ja tietoon perustuvan

toiminnan suuntaamisen. Poliisitoiminnan resursseihin kohdistuvat vähentämistarpeet vaativat jatkossa entistä tarkempaa arviota toimenpiteiden vaikuttavuudesta, jotta mahdollisesti vähentyvät resurssit pystytään hyödyntämään tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla.

Järjestelmää on pyritty kehittämään toimintaa tukevaksi ja sen tietosisällön laatuun on kiinnitetty paljon huomiota. Kehittämisen ja tulosohjausprosessin välinen vuorovaikutus on kuitenkin ollut satunnaista ja toiminnallisen kehittämisen ohjaus onkin jäänyt vain tiettyjen järjestelmästä vastaavien henkilöiden vastuulle. Virallisen tiedonvaihtokanavan puuttuminen on asiantuntijahaastattelujen perusteella aiheuttanut sen, että tulosohjausprosessista on tullut vain vähän ehdotuksia toiminnalliselle kehittämiselle.

Etenkin 1980- ja 1990-luvuilla tehdyillä järjestelmäratkaisuilla näyttää olleen merkittävä vaikutus myös tosiasiallisiin mahdollisuuksiin kehittää Poliisiasian tietojärjestelmästä yhtenäisempi ja kattavampi järjestelmä. Tietojärjestelmien pirstaleisuus on heikentänyt merkittävästi tietojen käytettävyyttä. Tässä mielessä VITJA-kokonaisuudistushankkeella on merkittävä rooli pyrittäessä yhdenmukaistamaan hajallaan olevaa poliisin tietojärjestelmäkokonaisuutta.

Haastatteluiden yhteydessä haastateltavilta tiedusteltiin myös mahdollisia kehittämis ehdotuksia tietohallinnon ja tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen parantamiseksi. Haastateltavat katsoivat, että jatkossa tulee pyrkiä parantamaan tulosohjauksen ja tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen välistä vuorovaikutusta sekä systematisoida tiedonvaihtoa luomalla formaaleja viestintäkanavia. Myös aikaisempaa parempi muutostarpeiden ennakointi ja nopea reagointi järjestelmään tarvittaviin muutoksiin nähtiin tärkeäksi. Tämä edellyttää haastateltavien mukaan muun muassa lainsäädäntöhankkeiden ja toimintaympäristön muutoksista johtuvien kehittämistarpeiden säännönmukaista seuranta. Tietohallinnon ohjauksen pysyminen lähellä substanssia nähtiin tärkeäksi, jotta toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisen välinen vuorovaikutus olisi mahdollista.

Nykyinen tietohallinnon ohjausrakenne koettiin toimivaksi, mutta etenkin yksikkökohtaisia tietojärjestelmien johtoryhmiä voitaisiin asiantuntijoiden näkemyksen mukaan yhdistää,

jotta välttyttäisiin samojen asioiden päällekkäiseltä käsittelyltä. Johtoryhmien määrän vähentämisellä voitaisiin todennäköisesti myös sujuvoittaa päätöksentekoa. Johtoryhmien kokoonpanoissa tulee jatkossa varmistaa kattava tekninen ja poliisitoiminnan tuntemus sekä edellyttää johtoryhmän jäseniltä aktiivista roolia tietojärjestelmien toiminnallisen kehittämisen ohjauksessa.

On todennäköistä, että jatkossa poliisin tietohallinnolla on käytettävissään aikaisempaa vähemmän niin taloudellisia kuin henkilöresurssejakin. Tämän vuoksi tietohallinnossa tulee jatkossa keskittyä poliisitoiminnan tukemisen kannalta keskeisimpiin tarpeisiin. Tämä edellyttää vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä, jotta tietojärjestelmien kehittäminen olisi mahdollisimman kustannustehokasta. Toteutettujen töiden jälkikäteisellä arvioinnilla voitaisiin haastateltavien mukaan saada arvokasta tietoa kehittämistyön tuloksellisuudesta ja ottaa oppia toiminnan kehittämiseksi.

Haastateltavien näkemyksen mukaan tietojärjestelmien rooli poliisitoiminnan kaikilla osa-alueilla tulee jatkossa todennäköisesti kasvamaan. Yhteiskunnan teknologisoituminen ja esimerkiksi sosiaalisen median roolin korostuminen ihmisten arkipäiväisessä elämässä asettaa myös poliisille uusia haasteita. Perinteisen poliisityön ja uusien toimintamallien välistä suhdetta joudutaan arvioimaan entistä tarkemmin. Uudet teknologiat mahdollistavat myös tiedon aikaisempaa tehokkaamman hyödyntämisen ja tiedosta tulee ”kertakäyttötavaraa”, jota joudutaan tuottamaan koko ajan. Tietojärjestelmät ja niihin sitoutuva potentiaali tulisikin haastateltavien mielestä nähdä entistä enemmän strategisena resurssina.

LÄHTEET

- About the Zachman Framework. <http://www.zachman.com/about-the-zachman-framework> (haettu 13.3.2012).
- Ahonen, V. (toim.) 2005. Tietoyhteiskunnan esteet ja haasteet. Selvitys tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmälle ja tietoyhteiskuntaneuvostolle. Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Alastalo, M., & Åkerman, M. 2011. Tieto hallinnassa: Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa. Tampere: Vastapaino.
- Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. 2004. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Aunola, S. 2011. Kosmoskynästä kompuutteriin. Poliisin tietojenkäsittelyä 50 vuotta. Helsinki.
- Aula, P. 2000. Johtamisen kaaos vai kaaoksen johtaminen? Porvoo: WSOY.
- Bittle, S. R., & Kreizman, G. 2005. Gartner enterprise architecture process: Evolution 2005. http://www.gartner.com/DisplayDocument?docCode=130849&ref=g_fromdoc (haettu 15.8.2008)
- Buchanan, R., & Soley, R. 2002. Aligning enterprise architecture and IT investments with corporate goals. Object Management Group.
- Chatzoglou, P., Diamantidis, A., Vraimaki, E., Vranakis, S., & Kourtidis, D. 2011. Aligning IT, Strategic orientation and Organizational structure. Business Process Management Journal 17(4), 663-687. doi: 10.1108/14637151111149474
- Cummins, F. A. 2002. Enterprise integration: An architecture for enterprise application and systems integration. New York (NY): John Wiley & Sons.
- Drucker, P. F. 2002. Druckerin parhaat: Valittuja kirjoituksia Peter F. Druckerin teoksista. Helsinki: WSOY.
- Dumay, M. 2004. Business processes: The theoretical impact of process thinking on information systems development. Department of Information Systems and Software Engineering, Delft University of Technology.
- Ein-Dor, P., & Jones, C. R. 1985. Information systems management: Analytical tools and techniques. New York (NY): Elsevier.
- Eronen, H. 2011. Voimaannuttava johtaminen työtyytyväisyyden ja työkyvyn edistäjänä poliisilaitoksissa. Acta Electronica Universitatis Tampereensis: 1131.

- Eskola, J., & Suoranta, J. 2001. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Etelälahti, P. 2005. Tulosprisman soveltamisesta tilivirastojen ohjauksessa. <http://www.etelalahti.com/Tulosprisman%20soveltamisesta%20virastojen%20ohjauksessa.pdf> (haettu 1.4.2013).
- Fossas Olalla, M. 2000, Information technology in business process reengineering. IAER: 6 (3) 581–589.
- Grönfors, M. 1982. Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät. Hki: WSOY.
- Hamel, G., & Breen, B. 2007. Johtamisen tulevaisuus. Helsinki: Talentum.
- Harisalo, R., Keski-Petäjä, T., & Talkkari, A. 2006. Otin kynän kynsihini: Ohjeita tutkimuksen tekijöille. Tampere: Hallintotieteen laitos, Tampereen yliopisto.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita (13. osin uud. laitos). Helsinki: Tammi.
- Isokallio, J. 2005. Yritysarkkitehtuuri. Systeemityö, (3), 22–24.
- Jonkka, J. 2004. Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisu 48/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Jyrhämä, R. 2004. Sisällön erittelyn mahdollisuuksia. – Opetuksen tutkimuksen monet menetelmät. Pertti Kansanen & Kari Uusikylä (toim.). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. 1992. The Balanced Scorecard – Measures that drive performance. Harvard Business Review, 70 (1), 71–79.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. 2009. Strategiaverkko. Helsinki: Talentum.
- Karlöf, B., Helin Lövingsson, F. 2009. Johtamisen näkökulmat: Peruskäsitteitä ja -malleja. Helsinki: Edita.
- Koivula, P. 2008. Johtaminen ja IT:n mahdollisuudet: Survey-tutkimus julkishallinnon johtajien käyttämistä IT:n mahdollisuuksista vuosina 1992 ja 2006. Tampere: Tampereen yliopisto, tietojenkäsittelytieteiden laitos.
- Kyngäs, H., & Vanhanen, L. 1999. Sisällönanalyysi. Hoitotiede, 11(1), 3–12.
- Laamanen, T., & Säiläkivi, V. 2005. Strategisen johtamisen käsitteet: englanniksi ja suomeksi. Helsinki: WSOY.
- Laine, H. 2002. Johdatus sovellussuunnitteluun. Luentomoniste – osa 1. Tietojenkäsittelytieteen laitos, Helsingin yliopisto.

Laki poliisin hallinnosta, 110/1992 1992.

Lee, G., & Bai, R. 2003. Organizational mechanisms for successful IS/IT strategic planning in the digital era. *Management Decision*, 41(1), 32–42.

Lewis, P. J. 1994. *Information-systems development : Systems thinking in the field of information-systems*. London: Pitman.

Lindroos, J., & Lohivesi, K. 2010. *Onnistu strategiassa* (3. uud. laitos). Helsinki: WSOYpro.

Lumijärvi, I., & Jylhäsaari, J. 2000. *Laatujohtaminen ja julkinen sektori: Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena* (2. painos). Helsinki: Gaudeamus.

Lumijärvi, I., & Salo, S. 1996. *Valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta*. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lumijärvi, I., Virta, S., & Kujanpää, O. 2003. *Tasapainolla kohti tuloksellisuutta: BSC-malliin perustuva tulosarvioinnin kehittäminen poliisitoimessa*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Mankkinen, T. 2004. *Poliisin valtakunnallisen ohjauksen kuvaus*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. Sisäasiainministeriö.

Mansukoski, S., Mitronen, L., Porenne, P. & Salmimies, P. 2007. *Käytännön johtoryhmyöskentely*. Helsinki: Talentum.

Mintzberg, H. 1983. *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

Mintzberg, H., & Lampel, J. 1999. Reflecting on the strategy process. *Sloan Management Reiview*, 40(3), 21–13.

Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J. B., & Ghoshal, S. 2003. *The strategy process: Concepts, contexts, cases* (4th ed. ed.). Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.

Määttä, S., & Ojala, T. 2000. *Tasapainoisen onnistumisen haaste: Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard*. Helsinki: Edita.

Palvelusopimus. Poliisihallituksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (HALTIK) välinen palvelusopimus vuodelle 2010, Liite 5 2010. Poliisin intranet (haettu 13.3.2012)

Pietilä, H. 1999. *Selvitys poliisin tietohallinnon ohjauksesta*. Julkaisematon lähde.

Pietilä, V. 1973. *Sisällön erittely*. Helsinki: Gaudeamus.

Poliisihallituksen määräys POHA/2010/995 2010.

Poliisihallituksen määräys POHA/2010/996 2010.

Poliisihallituksen päätös POHADno/2010/1082 2010.

Poliisin tietohallintostrategia 2005–2010, SM-2005-2585/Tu-42 2005.

Poliisin tietojärjestelmien kartoitus loppuraportti 311007 2007. Accenture. PowerPoint-esitys.

Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2005–2009, SM-2004-02326/Va-42 2004. Sisäasiainministeriön poliisiosasto.

Poliisin tulossuunnitelma 2002–2005. SM-2001-01659/Va-42 2001. Sisäasiainministeriön poliisiosasto.

Pääministeri Matti Vanhasen Hallituksen ohjelma 24.6.2003 2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Ruusuvuori, J., Nikander, P., & Hyvärinen, M. 2010. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

Salminen, M. 2005. Tulohajauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005 Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.

Santalainen, T., & Huttunen, P. 1993. Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Espoo: Weilin + Göös.

Sisäasiainministeriön päätös SM-01346/Tu-42, 1999.

Sisäasiainministeriön päätös SM199:00/25/02/1999 1999.

Sisäasiainministeriön määräys SM-2006-02302/Tu-44 2006.

Sisäasiainministeriön määräys SM-2006-03181/Tu-44 2006.

Sisäasiainministeriön päätös SM-2006-01530/YI-4 2006.

Sisäasiainministeriön päätös SM131:00/2008 2008.

Stenvall, J., & Virtanen, P. 2007. Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita.

Suunnitteluohje 2010. Poliisin intranet. (haettu 12.3.2012).

Sydänmaanlakka, P. 2004. Älykäs johtajuus: Ihmisten johtaminen älykkäissä organisaatioissa. Helsinki: Talentum.

- Tulosohjauksen käsikirja. Tietokortti 2. 2012. Valtiovarainministeriö.
http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0239_tulosohjaus/index.jsp (haettu 1.4.2013).
- Temmes, A., & Välikangas, L. 2010. Strateginen ajautuminen. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Tietoja valtion tietohallinnosta 2010 2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Tietoja valtion tietohallinnosta ja tietotekniikasta 2001 2002. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (5. uud. laitos). Helsinki: Tammi.
- Turban, E., Leidner, D., Mclean, E., & Wetherbe, J. 2008. Information technology for management: Transforming organizations in the digital economy (6. uud. laitos). New York: John Wiley, cop.
- Uudistuva, ihmisläheinen ja kilpailukykyinen Suomi: Kansallinen tietoyhteiskuntastrategia 2007–2015 2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, tietoyhteiskuntaohjelma.
- Valpola, A. 2012. Toimiva johtoryhmä. Aikaansaamisen aallot. Hämeenlinna: Kariston kirjapaino Oy.
- Virtanen, P. 2007. Arviointi: Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.
- Virtanen, P. 2009. Projekti strategian toteuttajana. Helsinki: Tietosanoma.
- Vuolajärvi, K. 2006. Liiketoimintamuutoslähtöinen tietoteknisen ratkaisun suunnittelu. yrityksen tietojärjestelmien integrointi & kehittämismenetelmät ja arkkitehtuurit liiketoiminnassa TJTST21 & TJTSE54 luento. Julkaisematon lähde.
- Zachman, J. A. 1987. A framework for information systems architecture. IBM Systems Journal, 26(3), 276–292.
- Åhman, H., Bärlund, A., & Vatanen, A. 2007. Voittajajohtoryhmät: Seitsemän askelta tulevaisuuden menestyjäksi. Helsinki: WSOYpro.

LIITE 1 TEEMAHAASTATTELURUNKO/ASiantuntijahaastattelu

Poliisiasiaain tietojärjestelmän kehittävän ylläpidon strateginen ohjaus

Taustatiedot

- haastateltavan asema organisaatiossa ja tulosohjausprosessissa
- haastateltavan asema suhteessa Poliisiasiaain tietojärjestelmän kehitystä ohjanneisiin johto- ja ohjausryhmiin

Strateginen suunnittelu ja tulosohjaus

- millaisia muutoksia toimintaympäristön muutokset ja uudet strategiset tavoitteet aiheuttivat operatiivisessa toiminnassa 2000-luvulla
- onko muutoksesta aiheutunut muutoksia tietotarpeissa
- miten tietojärjestelmävaatimukset on huomioitu strategisessa suunnittelussa
- miten strategisten resurssien jako on huomioitu resurssien jaossa ja kohdennetaanko niitä tietojärjestelmäkehitykseen
- tulostavoitteiden seuranta

Poliisiasiaain tietojärjestelmän johto- ja ohjausryhmät

- Millainen merkitys Poliisiasiaain tietojärjestelmän johto- ja ohjausryhmillä on poliisin toiminnallisen strategian suunnittelulle ja tulosohjaukselle
- Poliisiasiaain tietojärjestelmän johto- ja ohjausryhmien merkitys kehittävän ylläpidon strategisessa ohjauksessa
- miten johto- ja ohjausryhmien ja strategisen johdon tiedonkulku on toiminut
 - o onko olemassa jotain formaalia ja säännöllistä kanavaa tiedonkululle

Kehittävän ylläpidon tehtävien strateginen arviointi

- miten tulosohjausprosessissa varmistetaan strategisten tavoitteiden vaatimusten välittyminen kehittävän ylläpidon ohjausprosessiin
- millä tavoin kehittävän ylläpidon töitä on arvioitu strategisten tavoitteiden näkökulmasta
 - o kenen vastuulla arviointi on
- onko tehdyillä töillä saavutettu asetettuja strategisia tavoitteita

Kehittämisehdotuksia tietojärjestelmäkehityksen strategiseen ohjaukseen